



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위논문

중국 농민공의 사회양로보험 정책의 비교분석

--세 가지 제도 비교--

A Comparative Analysis of the Pension Insurance of Migrant
Workers in China

2014년 8월

서울대학교 행정대학원
행정학 전공
리송림

중국 농민공의 사회양로보험 정책의 비교분석

--세 가지 제도 비교--

지도교수 구민교

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2014년 6월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

리송림

리송림의 석사학위논문을 인준함

2014년 8월

위원장	<u>임도빈</u>	(인)
부위원장	<u>엄석진</u>	(인)
위원	<u>구민교</u>	(인)

국문초록

인간이면 누구나 모두 늙게 되고 노동력을 상실하게 된다. 이는 사람 인생에서도 아주 중요한 문제이고 피할수 없는 것이다. 세계 많은 나라들에서도 사회보장체계중에서도 노인들에 대한 보장인-양로보험제도에 대해 신경을 많이 쓰고 있다. 중국도 마찬가지이다, 하지만 중국의 전체적인 양로보험제도는 일정하게 세워져있지만 특수 집단인-농민공에 대한 양로보험정책은 아주 혼잡하고 실용도가 낮아 농민공들의 적극적인 지지를 얻지 못하고 있다.

본 연구는 중국에서 현재 시행하고 있는 각 지역의 농민공 양로보험정책 제도에 대한 기술과 정책분석을 통하여 여러 가지 농민공 양로보험정책이 어떤 변화가 있는지 파악하고 여러제도에서 어떤 요인들이 농민공들의 양로보험가입률에 영향을 미치는지 분석해보았다. 하여 일정한 정책제정 방향 및 시사점을 제시하는 것을 목적으로 하였다.

이를 위해 중국에 존재하고 있는 사회에 기여도가 아주 높고 많은 인구수를 차지하는 중국만의 특수한 집단인 농민공의 개념, 배경, 발전과정, 현황과 문제점들에 대해 소개하고 중국 주요 대도시들에서 현재 실행하고 있는 3가지 농민공 양로보험정책-독립형 양로보험, 종합형 양로보험, 납입형 양로보험을 네가지 기준인 적용범위대상, 급여, 재정, 전달체계로 나누어 정책분석을 수행하였으며 9개의 농민공이 비교적 많이 집중된 대도시들의 농민공 양로보험 가입률에 대한 통계분석도 실행하였다. 그 분석결과를 간략하게 요약하면 각 도시의 총GDP양과 일인당 GDP양이 농민공들이 양로보험에 가입하는데 일정한 영향을 미치고 또 각 도시의 지역자체특징, 지역차이로 하여금 농민공들이 양로보험에 가입하는데도 비교적 큰 영향을 미친다.

이런 정책분석과 통계분석 결과를 바탕으로 하여 본 도시와 농촌, 특히 도시에서 농민공들이 양로보험제도 대상으로 포괄하수 있도록 적용법위의 확대가 필요하다. 또한 각 지역의 지역특야징에 따라 그 지역에 맞는 농민공 양로보험제도를 설립하고 농민공들의 실제 상황에 따른 정책제정이 필요하다.

주요어: 농민공, 농민공 양로보험제도, 납부금, 가입률

학번: 2012-22738

목 차

제1장 서론

제1절 문제제기 및 연구목적	1
제2절 연구의 구성	6

제2장 이론적 배경

제1절 농민공의 개념 및 현황	8
1. 농민공의 개념	8
2. 농민공의 발생 배경	10
3. 농민공의 현황	20
4. 농민공의 문제점	26
제2절 양로보험제도의 특성과 발전과정	30
1. 양로보험의 특성	30
2. 양로보험의 발전과정	32
3. 농민공의 양로보험제도	40
제3절 Gilbert&Terrell의 사회복지정책분석 이론	42
1. 할당체계	43
2. 급여체계	43
3. 전달체계	44
4. 재원체계	45

제4절 양로보험가입에 영향을 미치는 요인 -----	45
------------------------------	----

1. 인구사회학적 요인 -----	46
2. 경제적 요인 -----	47
3. 심리적 요인 -----	48
4. 제도적 요인 -----	49

제5절 효과성의 분석기준 -----	51
---------------------	----

제3장 연구방법

제1절 자료수집방법 및 자료분석방법-----	53
--------------------------	----

제2절 연구가설의 설정 -----	54
--------------------	----

제4장 연구결과

제1절 9개 도시간의 농민공 양로보험가입률 영향요인분석 -----	60
--------------------------------------	----

제2절 세 가지 제도간의 비교분석 -----	61
--------------------------	----

1. 대상체계 -----	61
2. 자원체계 -----	62
3. 급여체계 -----	63
4. 전달체계 -----	65
5. 각 제도의 평가 -----	66

제3절 제도간의 효과성 비교 -----	69
-----------------------	----

1. 급여대상의 포괄성 -----	69
2. 급여대상의 보장성 -----	70

제5장 결론

제1절 결론	73
제2절 시사점	75
참고문헌	77
Abstract	80
감사의 글	82

<표 목차>

[표2-1] 중국 농촌 잉여 노동력현황(2000년) -----	14
[표2-2] 향진기업과 사영기업에서의 취업인원수 -----	15
[표2-3] 국가경제에 농촌기업이 차지하는 비율(1984-1992) -----	16
[표2-4] 2000-2005 중국의 도시와 농촌의 소득비교 -----	18
[표2-5] 중국 도시와 농촌 주민 소비수준비교 -----	18
[표2-6] 농민공 규모변화추이 -----	20
[표2-7] 성내, 성외에서 근무하는 타지진출 농민공 -----	21
[표2-8] 각 지역의 농민공 직업상황 -----	21
[표2-9] 농민공 연령별 월 평균소득 -----	22
[표2-10] 지역별 농민공의 평균수입 -----	24
[표2-11] 농민공의 평균연령구성 -----	27
[표2-12] 농민공과 도시호적 근로자의 임금격차 -----	28
[표2-13] 일반 근로자와 농민공의 사회보장 적용률 -----	28
[표2-14] 지역별 농민공 사회보장 가입비율 -----	29
[표2-15] 소속직장에서 농민공의 직위 -----	35
[표2-16] 1978년 정년퇴직과 퇴직에 관한 조건 및 급여수준 -----	36
[표2-17] 현직노동자와 퇴직노동자의 비율 -----	38
[표2-18] 현재 중국 기본양로보험 기금운영체제 -----	39
[표2-19] 년도별 기업직원과 퇴휴, 퇴직인원의 기본양로보험 가입상황 -----	39
[표2-20] 세 가지 제도간의 비교 -----	42
[표2-21] 세 가지 제도간의 적용대상의 비교 -----	43
[표2-22] 세 가지 제도간의 부담비교 -----	44
[표2-23] 세 가지 제도간의 급여비교 -----	44
[표2-24] 세 가지 제도간의 전달체계비교 -----	45
[표3-1] 연구의 분석틀 -----	53
[표3-2] 9개 도시의 10년(2002-2011)간 농민공의 양로보험 가입률 -----	54
[표4-1] 각 도시 농민공 양로보험가입률에 대한 영향요인 분석결과 -----	62
[표4-2] 북경 독립형 양로보험 가입률 -----	69
[표4-3] 상하이 종합형 양로보험 가입률 -----	70

[표4-4] 쉼쉼 납입형 양로보험 가입률 -----	70
[표4-5] 북경시 독립형 양로보험 가입 년도수에 따른 소득대체를 -----	71
[표4-6] 상하이 종합형 양로보험 가입 년도수에 따른 소득대체를 -----	71
[표4-7] 쉼쉼 납입형 양로보험 가입 년도수에 따른 소득 대체를 -----	72

제1장 서론

제1절 문제제기 및 연구목적

양로(養老)는 생애 주기적으로 인간이면 누구나 직면하게 되는 중요한 문제이다. 세계 각국 사회보장 체계중에서도 가장 중심이 되는 제도로써 종 종 사회보장체계수립의 성패를 결정짓는 중요한 부분이기도 하다. 더불어 중국은 사회주의 체계하에 시장경제를 조합하여 발전시키고 있기 때문에 다른 국가와 비교하여 그 독특성이 두드러진다. 경제가 발전하면 국민들의 생활수준이 향상되고, 사회보장이 자연스럽게 발전함으로 사망률이 하락하고 평균수명이 연장되었다. 중국인구 중 60세 이상의 노인이 전체 인구에서 차지하는 비율이 급속하게 증가하여서 인구 고령화 국가군에 들어서게 되었다. 국가통계국의 발표에 따르면, 2015년 이후 중국의 고령화추세는 더욱 가속화 될것으로 예측된다. 그리고 2030년 중국의 노령인구수는 약 3억명으로 중국 전체인구의 1/5에 도달할것이며, 2033년의 중국의 농촌기업에 재직하고있는 노동자와 도시에서 일하는 농민공 중 60세 이상의 인구는 총 인구의 약 22.06%를 차지할 것으로 예측하였다(최금해, 2008). 이렇게 계속적으로 노령인구가 증가한다면 20세기 말 이미 고령화사회에 들어선 중국은 21세기에 진입하면서 인구 고령화 속도는 더욱 가속될 것으로 보인다.

도시만이 아니라 도시와 농촌에 구별없이 ‘계획생육(計劃生育)’이라는 제도의 실행은 출생률의 감소를 가져옴으로 가구당 양로부담을 증가시켰다. 이러한 제도의 운영으로 농촌에서도 노동인구의 감소, 핵가족화의 심화가 지속되고 있으며 전통적인 가정양로부양의 기능이 점점 약화되고 있다. 이에 따라 전체국민의 양로에 대한 걱정은 점점 커져가고 있으며

양로보험 (养老保险) 에 대한 국민의 욕구는 더욱 높아질 것으로 보인다.

이에 중국정부는 이러한 현실적 문제에 대한 정책적 대응하기 위해 2007 년 중국공산당 제 17 차 대표대회 (中国共产党第 17 次代表大会) 에서 모든 국민들이 노후에 사회부양을 받을수 있는 정책비전을 제시하였다. 동시에 도시와 농촌의 모든 주민을 대상으로 하는 사회보장체계의 수립 즉 ‘중국 사회보험제도 체계’의 구축을 전달하였다. 하지만 도시와 농촌간에 빈번히 이동하는 농민공이라는 계층인 집단을 향한 제도적인 지지가 많이 부족하였다.

농촌에 남아있던 노동력이 도시지역으로 이동하는 현상은 전 세계적으로 나타나고 있는 사회현상이다(Harris and Todaro, 1970). 중국도 개혁개방이후에 도시경제가 급격하게 발전됨으로서 농촌에 남아 있는 많은 노동력이 도시로 대량 이동하기 시작하였다. 중국국가통계국의 조사결과를 보면 이 현상은 더욱 두드러지게 나타난다. 전체 중국농민공 약 2 억 2800 만 명 중 고향 외에 다른 지역에서 직업을 가진 사람이 약 1 억 1567 만명을 넘어선다. 또한 중국노동사회보장부의 2008 년도 조사결과를 살펴보면, 농민공은 전체노동자구성원 중 건축업의 약 40%, 광업의 약 60%를 차지하였다(中国国家统计局, 2010).

이와 동시에 농민공의 도시유입은 중국 도시와 주변 농촌을 일원화시키는 과정을 촉진시킬수 있지만 반대로 일원화를 방해하는 결과를 나타내기도 한다(张玉龙, 2010). 농촌과 도시간의 이원화를 야기시키는 가장 큰 원인은 사회보장문제로 그 중에서도 농민공연금제도에서 제일 심각하게 두드러진다. 또한 도시와 농촌 간의 호적의 이원화를 확대시키는 원인으로도 제기된다. 2009 년 조사결과를 살펴보면, 전국적으로 농민공이 연금제도에 가입한 비율은 약 7.6%에 불과하고, 농민공들이 가장 많이 종사하는 건축업농민공의 연금제도에 가입비율은 약 1.8%에 불과함으로써 모든 직종중에서 가장 낮은 가입률이다. 베이징시에 거주한 100 만명의 정규 농민공중에서 약 9 만명만 연금제도에 가입하였다는 조사결과도 볼수 있다(冯俏彬, 才进, 2010).

신 농민공연금제도가 요구되는 까닭은 중국농민공들은 도시와 농촌의 이원화된 행정제도로 인하여 사회보장의 사각지대에 놓여있으며, 전통적인 하늘의 가호에 의지하여 살고 싶지만 뜻하지 않은 실업을 경험하게 되고 고행에서도 생계를 보장 받을수 없는 상황이다(赵曼, 刘鑫宏, 2010).

이러한 농민공의 낮은 연금가입 수준은 중국 대부분의 농민공들이 차후 양로보장의 사각지대에서 놓여 있다는 문제를 해결하기 위해서 중국정부는 2010 년초 농촌과 도시의 연금제도를 연계하고 전국적인 농민공연금제도의 표준화를 시키기 위한 도시노동자의 양로보험 연계에 관한 임시조치를 공포하였다. 이 임시조치는 기존의 연금관련법과 크게 네가지 면에서 변화를 보인다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(郭平穩, 2010).

첫째, 연금제도의 연계 문제이다. 공포된 임시조치에 따르면 연금에 가입한 농민공이 도시와 농촌지역으로 이동하였을 경우, 그 권리를 전국 표준화 기준에 따라 승계를 가능함을 규정하였다.

둘째, 기여금의 납부를 각 지역에서도 수납할수 있도록 하는 부분이다. 이러한 농촌과 도시 간의 연금제도 표준화 이후에 전국적으로 동일한 농민공의 노동시장환경을 촉진시킬수 있다.

셋째, 연금제도를 탈퇴한 농민공들을 수용하기 위해 제도를 개선하였다. 농민공들이 보험료를 지속적으로 납부하면 다른 지역에서 취업하였거나 중간에 보험료 납입이 중단된 경우에도 보험권익을 유지할수 있다.

넷째, 권리보호에 대한 문제다. 농민공의 연금수혜 권리는 새로 개선된 임시조치에 의하여 법적인 보호를 받을 수 있다.

하지만 정년퇴직한 농민공들이 가입기간의 미충족 등으로 인하여 너무 낮은 수준의 연금액만 받거나 연금액을 받을 수 없는 상황이 지속적으로 존재한다. 이런 문제들의 영향으로 상당수의 농민공들이 도시에서 일하는것을 포기하게 되며, 이러한 상황은 도시의 경제발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있다(黄晓燕, 2007),

이렇게 보면 이번의 신농민공연금제도가 농촌과 도시의 연금제도 전달체계의 연계방안 만을 중심으로 운영되는 것이 중국농민공

양로보험문제를 개혁함에 있어 상당부분 제한성을 가지고 있다. 따라서 농민공연금의 효율적인 운영과 가입자인 농민공들이 용이하게 수혜 받을수 있도록 연금제도를 탐구하는 것이 필요하다.

중국에서 개혁개방 정책을 실시한 지 30년이 넘었다. 30여년동안 중국 경제의 발전 속도는 아주 빨랐다. 이 과정에서 새로운 집단-농민공이 중국의 경제발전에 큰 공헌을 하고 있었다. 농민공이란 용어는 1980년대에 중국사회과학원 (中国社会科学院) 에서 나온 사회학통신 (社会学通讯) 에서 이미 나타나고 있으며 그 이후에 일반화되어 사용되고 있다. 농민공은 호적은 농촌에 소속되어 있는데 도시에서 농업이 아닌 다른 일을 함으로써 상응한 급여를 받는 사람이다. 농민공은 직업, 제도신분, 노동관계, 지역 네가지 측면으로 정의된다. 농민공은 농민 신분을 가지고 피고용인으로서 비농업을 하는 농촌 사람이다. 농민공은 농민 출신 노동자로서 농촌을 떠나 도시로 이동하여 건축, 운수 등 직종에 종사하는 노동자의 총칭이다. 과거 한국 같은 경우 이농이라는 단어로 이러한 현상을 설명했다. 주로 농업에 종사했던 사람이 농업노동을 하기엔 너무 버거워서 농업을 그만둔다던지, 다른 산업으로 전환하는 등의 이유로 농업 생산 활동을 계속하지 않는 사람이라고 정의하고 있다.

농민공은 중국 사회의 공업화, 도시화, 그리고 산업화 과정에서 새롭게 생성된 특수집단으로서 중국의 경제발전에 커다란 공헌을 했다. 물론 지금도 그렇다. 그런데 국가통계국자료에 의하면 2009년 외지로 진출하고 근무하는 농민공의 평균 소득이 1500위안 정도이며, 노동시간은 중국노동합동법 (中国劳动合同法) 에서 규정한 44시간보다 많은 경우가 90%를 차지한다. 그리고 양로보험, 산재보험, 의료보험, 실업보험의 가입률은 각각 7.6%, 21.8%, 12.2%, 3.9%에 불과하다(국가통계청, 2010). 특히 요즘에는 농민공들이 양로보험을 해약하는 사람이 많아지는 추세이다. 광둥성 (广东省) 에서 농민공들의 양로보험 해약률이 95%에 달했고, 2008년에 썬썬시 (深圳市) 에서 양로보험 가입자는 493.97만명 중 83만명이 보험을 해약하였다. 과연 농민공들에게 양로보험이 필요없는것일까?

농민공은 저임금 수준, 과도한 노동시간, 열악한 근무환경, 낮은 수준의 사회보장 등으로 나타난다. 즉 현재 상태가 지속되면 노후에 노동능력을 상실하거나 떨어지게 되면 기본생활 유지에 힘들 것이다. 그러므로 양로보험의 혜택을 받을수 있어야 노후 생활도 보장할 수 있다. 그런데 왜 많은 농민공들이 양로보험을 해약하는 것일까?

중국의 양로보험의 발전과정을 보면 지금 실시하고 있는 양로보험 제도는 주로 도시에서 거주하는 근로자들만 대상으로 하고 있다. 새롭게 형성된 농민공들은 이런 혜택을 거의 받을 수 없는 상황이다. 양로보험제도에 의하면 15년이상 보험료를 납부해야만 퇴직후에 양로연금을 받을수 있다는 것이다. 양로보험제도 개혁에서 중앙정부는 단지 개혁의 방향을 제시할뿐 구체적인 방안과 실천은 각 지방 성, 시정부에게 맡겨졌다. 이로 인해 각 지방의 선택에 따라 다양한 양로보험제도체계가 나타났다. 지역마다 기업의 양로보험료 납부비율, 월 평균 양로금의 지급 수준, 임금에서 양로보험금이 차지하는 비율에서도 큰 차이를 나타내고 있다. 그리고 양로보험의 지역 간 이전이 거의 불가능하다. 동시에 농민공들은 지역 간 이동이 너무 잦아 한 지역에서 15년이상 양로보험에 가입하는 것이 거의 불가능하다. 이로 하여 농민공들이 양로보험을 해약할 수밖에 없다. 해약할 때 개인이 납부한 부분을 다시 환불받을수 있기 때문에 양로보험을 해약하는 농민공들이 점점 증가하고 있다.

농민공들이 현재 노동능력이 있다하더라도, 수십년후에 노동력이 떨어지거나 상실하면 소득이 줄어들거나 아예 없어지면 어떻게 생활할것인가 하는것도 큰 문제가 된다. 농민공의 양로보험문제를 잘 해결하지 못하면 중국의 경제발전은 물론 심지어 사회 안정에 부정적인 영향을 줄수 있다. 중국에서 지금 농민공을 상대로 실시하고 있는 양로보험제도는 크게 세가지로 구분된다. 북경을 대표로 하는 독립형 양로보험제도, 상하이로 대표로 하는 종합형 양로보험제도, 그리고 광동의 많은 도시를 대표로 하는 납입형 양로보험제도이다. 각 제도는 그 제역의 농민공의 특성에 따라 제정되었다.

중국에서 학자들이 농민공의 양로보험문제에 대한 연구를 많이 해왔었다.

그중에서 리샤오윈 (李晓云)은 정책 간의 장단점 비교를 통해서 개선방안을 제시하였고 자오쿤 (赵坤)은 농민공의 공급 및 수요 등을 분석하는 동시에 양로보험이 경제에 미치는 영향을 고려해서 개선방안을 제시하였다. 덩지펑 (丁冀丰)은 설문조사를 통해서 농민공 양로보험의 가입률이 낮은 원인을 분석하였다. 중국이 실시하고 있는 농민공의 양로보험과 외국 제도를 비교해서 외국의 좋은 점을 통해 중국의 제도를 보완해야 한다고 주장한다. 이와 같이 기존 연구에서는 주로 장단점으로 분석하고 제안점을 도출할 뿐이다. 그러나 각 제도간의 실제적인 효과성에 대해 연구하는 논문이 거의 없는 상황이다.

본 연구의 목적은 독립형 양로보험제도, 종합형 양로보험제도, 납입형 양로보험제도 이 세가지 제도의 효과를 비교분석하는 것이다. 비교를 통해 농민공의 노후생활을 위한 양로보험의 개선 방안을 제정하고자 한다. 먼저 Gilbert & Terrell의 사회복지정책 분석 중 성과분석틀을 이용해서 분석할 것이다. 구체적으로 대상, 급여, 자원, 전달 이 네가지 측면으로 비교할 것이다. 또한 이 세가지 양로보험제도를 사용하고 있는 대표지역 세곳의 양로보험제도를 급여대상의 포괄성, 급여수준의 보장성 측면에서 효과성을 비교할 것이다. 이런 비교를 통해 제도간의 실제적인 효과성, 농민공의 권익을 보장할수 있는 수준, 제도가 농민공에게 적용되기 어려운 원인들을 알아내어 금후 농민공을 위한 진정한 그들만의 양로보험제도 개선방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 구성

본 연구의 구성은 아래와 같다. 제2장은 이론적 배경으로 농민공의 유래 및 현황을 살펴보고 양로보험의 특성 및 발전과정에 대해서도 알아본다. 제3장에서는 연구방법을 제시하고 연구에 사용된 분석자료, 사회복지정책 분석틀, 그리고 효과성의 비교수준을 소개한다. 또 세가지 농민공의 양로보험 제도정책을 사용하고 있는 9개 도시와 지역을 통계분석하였다. 제4장에서

는 연구결과를 밝혔다. Gilbert & Terrell의 사회복지정책 분석 방법을 이용하여 세가지 제도를 비교분석하여 실제로 세가지 양로보험제도의 가입률 및 소득 대체율을 제시한다. 5장에서는 분석결과에 대한 토론과 결론 및 이후 개선방안을 제시하였다.

제2장 이론적 배경

제1절 농민공의 개념 및 현황

1. 농민공의 개념

한국에서는 산업화가 시작되면서 농촌지역의 많은 노동력이 도시로 이동하였다. 광공업과 서비스업을 위시한 여러 산업이 도시를 중심으로 발전하게 되었기 때문이다. 농민공은 도시 이동에도 불구하고 아직 농촌에 속해 있다. 호적제도로 인해 농민공들은 도시에서 일하면서 신분적으로 호적이동이 불가능하다. 도시 호적은 농촌으로 이동할수 있다. 그러나 농촌 호적을 도시 호적으로 이동하는 것이 어렵기 때문이다. 대부분의 농민공들은 자기 공향을 떠나 다른 지역에서 노동을 한다. 중국 동부 해양도시가 경제수준이 높아서 농민공들이 경제상황을 개선하기 위해서 이곳으로 많이 진출했다. 요즘에는 중, 서부 도시도 급속한 개발로 인해 농민공들이 많이 이동했다. 농민공들은 도시에서 주로 2차 산업과 3차 산업에서 종사한다. 학력 수준이 낮기 때문에 도시로 이동하여도 노동력이 많이 필요한 2차 산업과 3차 산업에 종사하게 되는 것이다.

농민공(农民工) 또는 민공(民工) 또는 일용직(daily labor)은 중국에서 농촌을 떠나 도시에서 일하는 하급 이주 노동자를 일컫는 말로 중국의 개혁개방 정책 실시 후에 낙후한 농촌을 떠나 도시화된 해안의 발전된 지역으로 일자리를 찾아 이주를 한 사람들이다. 현재 농민공의 수는 1억 2천만명으로 전체 인구의 9%를 차지하고 있으며, 이들은 중국의 산업발전을 위해 필요한 노동력을 제공하는 계층이다. 현재 중국은 사상 최대의 이농현상을 경험하고 있으며, 미국 인구의 2/3에 해당하는 2억 3천만명의 중국인들이 최근에 시골에 있는 고향을 떠나서 도시로 몰려들었다. 매년 1천 3백

만 명의 인구가 이주 대열에 가담하고 있다.

중국은 원래 호적을 '농업 호적 (农业户籍)'과 '비농업 호적 (非农业户籍)'으로 두 가지로 나누어 , 인구 이동을 엄격히 제한하고 있었으며 배급 제도에 의존하고 일자리는 국영 기업에만 존재하였으므로 개혁개방 이전에는 큰 인구 이동은 일어나지 않았다. 그러나 개혁개방에 따른 지역 발전의 불균형으로 인하여 내륙 사람들이 해안 지역에 일자리를 찾아 이동하게 되었다. 1992년 도시에서 식량 배급표를 없애버리는 조치를 단행한 이후 농민공의 도시 이주가 본격화 되었다. 농민공은 호적상으로는 농민의 신분이지만 실제로는 도시에 와서 노동자의 역할을 하고 있다. 농촌의 농민들은 경작 방법의 발전으로 일자리를 잃어 버렸으며, 생산성이 낮은 국영기업들로부터 해고당한 공장의 노동자들이 주로 농민공이 되고 있다. 남자 농민공들은 건설현장의 인부로, 여자 농민공들은 저임금의 공장에서 일하고 있다. 이들은 보통 쓰촨성, 후난성, 허난성, 안후이성, 쑹수성 출신이다. 대다수의 농민공들은 베이징, 상하이, 쑤저우 등 연해 도시 이주를 했으나 최근에는 새로운 기회가 생기는 내륙지방으로 가는 경우가 많아졌다. 어떤 도시에서는 농민공의 숫자가 원거주자보다 많아지기도 한다. 예를 들어 저장성의 작은 공업도시인 이우에는 공식적으로 640,000명의 거주자가 있으나 이주 노동자의 숫자가 60~70만 명에 이른다. 농촌에는 노동력이 남아돌고 있으며, 새로 발전하는 도시는 값싼 노동력을 절실히 필요로 하고 있다. 중국 국가 통계국의 2006년 통계에 의하면 농민공은 매주 6.29일을 일하며, 하루 8.93시간 노동하는 것으로 조사됐다. 월평균 수입은 966위안(약 12만6000 원)이며, 한 달에 500위안도 못 받는 사람이 20%에 달한다. 중국은 2020년까지 현재 서유럽 인구 규모인 4억여 농민이 도시로 추가 이주할 것으로 예상하고 있다(곡영훈, 2012).

농민공은 대규모로 도시에 진입을 시작한 것은 20세기 80년대부터이다. 지금 도시의 농민공의 규모는 8000만명 정도이고 이 수자는 계속 증가할 것으로 보인다. 농민공의 평균연령은 30세 전후이고 아주 긴 시간의 양로금 누적시간이 있다. 그들의 월평균 수입은 1500위엔 좌우인데 수입을 놓고

말하면 양로보험금을 납부할 능력이 충분하다. 농민공의 교육받은 정도는 대부분 중학교이상이다. 그리고 그들중 90%는 다시 농촌으로 돌아갈려고 하지 않는다. 하여 농촌의 토지보장기능은 그들에게 양로작용은 아주 미소하다. 그러므로 제도적인 양로보험이 토지보장 작용을 대신해야 한다.

농민공에 관한 연구는 주로 농민공단체의 생성, 생존현황, 발전추세 및 특징방면에서 한다. 20세기 80년대로부터 농촌노동력이 도시와 그 주변구역사이에서 대규모로 유동하기 시작하였다. 80년대 초반에는 도시에 나와서 일하는 농민은 200만명도 되지 않았는데 1988년에는 2000만에 달하였다. 1993년에 이르러서는 6000~7000만명이였다. 농업부의 통계에 따르면 2001년 중국에는 7800만명의 농민공이 존재하고 있으며 전해에 비해 5% 증가하였고 이는 전체 농촌노동력총수의 16.3%를 차지했다. 2003년에 이르러서는 도시에 나와 일하는 농촌인구는 대략 8800만명이다. 지금은 이미 1억명을 돌파했다. 농민공 증가의 원인은 농촌인구의 증가로 하여 농촌에 남아도는 노동력이 도시로 전이하기 때문이다.

2. 농민공의 발생배경

농민공의 발생 배경은 아주 복잡하다. 중국의 특성과 당시의 정부 정책과 긴밀한 관계를 맺고 있기 때문이다. 단팅민(单廷民)에 의하면 농민공의 발생 배경은 주로 세가지 측면으로 설명할수 있다. 첫 번째 역사적 원인으로 중국은 과거 농업 대국이였으므로 농민의 수가 대단히 많다. 두 번째는 현실적 원인으로 개혁개방 후에 공업화, 도시화를 진행하는 과정에서 동부 연해도시에서 많은 노동력을 필요로 했기 때문이다. 세 번째는 인위적인 원인이다. 산아제한 정책을 늦게 실시하고 농촌과 도시간에 차이가 있기 때문에 이원화 구조가 형성된 것도 농민공이 발생한 중요한 배경이다.

농민공은 농민출신 노동자로 농촌을 떠나 도시로 이동하여 건축,운수 등에 종사하는 노동자의 총칭이다(郭强, 2009). 과거 한국 같은 경우 이농이라는 단어로 상황을 설명하는데 주로 농업에 종사하는 사람이 농업노동을

하기에는 너무나 노쇠하여 농업을 그만둔다든가 다른 산업으로 전환하는 등의 이유로 농업생산활동을 계속하지 않는 사람이라고 정의하였다(陈刚华,2007).

중화인민공화국이 세워진 초기단계에서 빠른 공업화, 도시화와 개혁개방을 촉진시킨 원인을 살펴보면 농업생산력의 저하와 도시에서의 취업기회가 감소, 도시의 물가수준이 급등하는 상황 등이 발생하게 되었다. 1958년에 도시인구 전체 수를 통제하기 위한 목적으로 중국정부는 <중화인민공화국 호적등기 조례> (中华人民共和国户籍登记条例) 를 공포하였다. 많은 학자들이 이 조례는 농촌인구의 도시로 이동을 통제하고 중국 농촌과 도시간의 이원화제도를 존재하게 하는 원인이라고 주장한다. 또한 1950-1970년대의 중국 문화 대혁명의 영향으로 도시화 진행 이 점점 정체되고 농촌 역시 경제발전의 기회를 상실하였다. 이러한 결과는 1978년까지 중국의 2.5억 인구가 따뜻하고 배부른 생활을 유지할수 없는 시기였다(杨立雄2009).

하지만 중국공산당 제11차 대표대회의 보고서에 의하면, 농촌에 있는 토지가 농민에게 대여주는 정책으로 인하여 이 시기에 농촌경제가 최대로 발전함으로서 농업인력이 과잉 공급되기 시작하였고 보고하였다. 그때부터 중국 농촌기업의 발전이 시작되고 상당수의 농민들이 농사일을 하지 않고 직업을 농촌향진기업공인으로 전환하였다. 통계자료에 의하며 1983-1988년 사이에 중국 농촌기업은 농촌 노동력 약 6300만명의 농촌 노동력을 고용한 것으로 나타났다(中国统计局, 1990).

한편 1980년대부터 중국개혁개방과 도시경제개혁을 추진함으로서 동쪽 연해지역의 경제가 빠르게 발전하였다. 이에 따라 상당량의 공업노동력이 필요한 상황이 나타났다.

이 상황을 해결하기 위하여 중국정부는 농민들의 신분을 유지시키면서 동시에 사회제도에 영향을 주지 않는 방식으로 도시에 취업할수 있는 정책을 실시하였다. 1989년 농촌을 떠나 도시에 취업한 농민의 전체수는 개혁개방초 약 200만명이 부족했던 상황에서 3000만명을 초과한 상황까지 급격하게 증가하였다. 그러므로 농촌향진기업의 발전과 동시에 도시에 근로

한 농촌노동력이 증가하는 상황도 발생하기 시작하였다. 그 결과 1984년 중국사회과학원의 출판물에서 "농민공"이라는 단어가 처음으로 나타났으며, 네가지 부분에서 농민공을 정의하는 조건도 나타났다(赵立雄, 2003).

이 농민공에 대한 네가지 조건을 살펴보면 첫째, 직업은 비농업직, 둘째, 사회제도상의 신분은 농촌호적, 셋째, 노동관계는 피고용자, 넷째, 지역은 농촌에서 나온 농민이라고 나타난다(李朝暉, 2010). 현재 이 "농민공" 정의는 농촌을 뛰어넘어 도시근로자와 향진기업에서 제2, 제3산업에서 취업하고 있는 농촌노동력을 포함한다. 따라서 많은 학자들이 "농민공"은 중국 개혁개방에 따른 공업화, 도시화 발전 과정에서 나타난 신행노동자라고 정의한다.

2.1 개혁개방(改革开放)이전¹⁾

중화인민공화국이 건립 이전에는 호적제도가 존재하지 않아 국민들이 자유롭게 도시와 농촌간을 이동할수 있었다. 그런데 정부는 사회의 안정을 위해서 1951년7월16일 도시호적임시관리조례가 공포되었으며, 도시적의 호적제도가 적용되었다. 이 조례가 공포되면서 중국에서 처음으로 호적제도가 생겼다. 또한 1956년 3월 10일에 전국에서 “첫 번째 호적에 관한 회의”때 호적제도를 전국적으로 확대하는 것이 결정되었다. 1958년에 도시인구 전체를 통제하기 위한 목적으로 제정한 중화인민공화국 호적등기 조례를 통해 전국으로 확대 실시되었다. 이 조례에 의하면 '국가가 계획적으로 제공하는 상품 식량을 구입하는지 여부'에 따라, 농민과 비농민으로 호적을 구분하여 농민이 도시로 유입되는 것을 엄격히 제한했다. 이 조례는 농민들의 도시 유입뿐만 아니라, 농촌 노동력의 유출도 계획적이고 조직적으로 엄격하게 진행하였다. 농민은 마음대로 토지를 이탈할 수 없었다. 그 이후에도 여러 가지 제도를 통해서 농민들이 도시로 진출하는 것을 엄격하게 통제하여 왔다.

1) 개혁개방이란 덩샤오핑의 지도 체제하에서, 1978년 12월에 개최된 중국공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의에서 제안되었고, 그후 시작된 중국 국내 체제의 개혁 및 대외개방정책을 말한다.

1960-70년대 들어 대약진을 겪으면서 기근에 시달렸던 중국정부는 식량을 확보하기 위해 농민들이 토지를 떠나 도시에서 상공업에 종사하는 것을 엄격히 막았다. 도시민, 특히 지식인은 의무적으로 농촌으로 이동시켜 농업, 농민, 농촌을 보호하려고 했다. 이는 수 억명의 인구가 한꺼번에 유입될 경우 극소수에 불과한 도시가 감당할수 없는 혼란에 빠질 것을 우려한 통제책이기도 했다. 또한 문화대혁명²⁾의 영향으로 도시화 진행이 점점 정체되고 농촌 역시 경제발전의 기회를 상실하였다. 결과적으로 1978년까지 중국의 2.5억 인구가 따뜻하고 배부른 생활을 유지할수 없었다. 그리고 이 시기에 농촌 주민들에 대한 정부의 통제가 강화되어 도시로 이동하는 것이 거의 불가능했다.

1958년부터 1978년까지 20년동안 중국의 도시인구는 9천9백 만명이었던 것이 1억7천만명이 되었다. 이는 평균적으로 해마다 0.2%씩 증가한 것이다. 반대로 농촌에 거주하는 인구는 8억명에 달해 심한 이원화 현상이 나타나게 되었다. 이와 같이 개혁개방이전의 호적제도는 그 당시 중국의 기획경제, 농산품 부족, 정부의 지도 사상과 긴밀하게 관련되어 있다.

2.2 개혁개방이후

1978년 12월 개최된 중국공산당 제11기 중앙위원회 제3회 전체회의(中国共产党第11届3中全会)에서 개혁개방이 제안되었다. 그 후 중국 내 체제의 개혁 및 대외 개방정책이 실시되었다. 특히 1978년 덩샤오핑이 가정연산승포책임제³⁾를 도입했다. 정부가 설정한 최소 생산물을 제외한 나머지를 농민이 마음대로 처리할수 있도록 하는 것이다. 농민의 몫은 통제되지 않는 가격으로 자유시장에서 팔리기 시작했고, 즉각적으로 급격한 생산물 증가가

2) 1966-1968년 중국에서 일어난 주로 파괴적인, 비관, 규탄, 투쟁, 숙청의 과정을 가리키고, 중국에서 문화의 10년이라고 하여 1966년부터 모택동이 서거한 후 이른바 '4인방'이 체포된 1976년까지의 기간을 말한다.

3) 가정연산승포책임제는 중화인민공화국의 경제개혁안이다. 1981년 농업부문에서 처음 실행된 이제도는 나중에 경제의 다른 부분들까지에도 확산되었다. 지역 책임자가 생산계획의 이익이나 손실에 대한 책임을 지는것이 그 주된 내용이다.

나타나기 시작했다. 1979년에서 1984년까지 중국의 농업생산물은 무려 55%나 성장했다. 이 제도를 실시함으로써 과거의 계획경제시대에 실시되었던 집체중심의 인민공사제도⁴⁾가 붕괴되었다. 개별가정을 비롯하여 개인의 자율성과 노동에 대한 지배권이 인정되기 시작하였다. 이러한 제도의 전환으로 인해 노동은 보다 적극성을 띠게 되었다. 시장경제의 강화는 농업생산량증가 등 농촌경제발전을 도모하는 요소들로 작용하였다. 이와 동시에 농민의 토지 부족 및 인민공사로부터의 해방으로 대량의 농촌 잉여 노동력이 발생하게 되어서 아래 표와 같다.

[표2-1] 중국농촌 잉여노동력 현황(2000년) (단위: 명)

지역	동부지역	중부지역	서부지역	합계
잉여노동력수	41,734,000	56,271,000	54,361,000	152,366,000

출처:陈刚华, 2007.

농촌은 인구가 많은 반면에 토지가 부족해서 차라리 다른 지역으로 진출해서 일자리를 구하고 돈도 벌수 있게 되었다. 이런 사람들이 바로 중국 초기의 농민공이다. 그런데 당시에는 법적으로 농촌과 도시 간에 자유롭게 이동할수 없기 때문에 농민공이 많지 않았다. 농민공의 발전과정을 보면 아래 두 개 단계로 나눌수 있다. 첫 번째는 이토불이향, 두 번째는 이토이향이다.

1) 1단계: 이토불이향 (离土不离乡) 현상

중국정부는 농촌의 잉여노동력 문제를 해결하기 위해 농촌인구의 유동과 이주에 관한 제한을 점차 완화시켜다. 1984년에서 정부는 향진과 농민의 호적 정착에 관련 공지 (关于农民工进入城镇户口问题的通知) 를 공포하였는데 그 내용은 농촌에서 상품의 생산과 교환은 빠른 속도로 발전되어서 향진기업이 많이 생기면서 농민들이 이런 기업에서 일하면 자기 소득도 증

4) 1958년 설립된 농촌의 사회생활 및 행정조직의 기초단위로 행정부문과 농공업 생산부문, 학교, 민병(民兵)등을 포함하는 말단 권력조직이다.

가하고 향진기업의 발전도 촉진할수 있다는 것이다. 하여 농촌주민들의 호적은 그래도 고향에 보관시킨 상태에서 작은 도시로 진출하여 공업이나 상업적 일에 종사하는 것을 허용하였다. 아래 표와 같이 1984년부터 아주 많은 농촌사람들이 작은 도시로 진출하고 취업하였다. 1983년부터 1988년 사이만 하여도 작은도시들이 농촌 과잉노동력 6300만명이나 받아들였다. 이것이 바로 이토불이향현상으로서 농촌의 과잉노동력이 이전할수 있는 새로운 모형이다.

[표2-2] 향진기업과 사영기업에서 취업인원수(단위: 만명)

년도	합계	작은도시기업	민영기업	자영업
1985	37065	6979		
1990	47708	9265	113	1491
1991	48026	9609	116	1616
1992	48291	10625	134	1728
1993	48546	12345	187	2010
1994	48802	12017	316	2551
1995	49025	12862	471	3054
1996	49028	13508	551	3308
1997	49039	13050	600	3522
1998	49021	12537	737	3855
1999	48982	12704	969	3827
2000	48934	12820	1139	2934
2001	49085	13086	1187	2629
2002	48960	13288	1411	2474
2003	48793	13573	1754	2260
2004	48724	13866	2024	2066
2005	48494	14272	2366	2123

출처: 韩长赋, 2007.

그후 작은 도시의 기업이 기대이상으로 급속한 발전을 하여 등소평은 작은 도시 기업발전이 농촌의 과잉노동력 해결에 중요한 역할을 하고 있다고 보았다. "작은도시들의 기업의 발전은 현재까지 매년 20%이상 성장해 왔고 농촌과잉노동력의 50%에 달하는 농민들의 생활문제를 해결하여 농민들이 도시로 몰려들지 않게 하면서 새로운 형태의 작은 도시를 건설하고 있다." 라고 말했다. 다음 표는 국가경제에 농촌기업이 차지하는 비율이다.

[표2-3] 국가경제에 농촌기업이 차지하는 비율(1984-1992) (단위: 10억원)

년도	농촌기업 총 생산가	농촌사회 총 생산가	국가 총생산 가	농촌기업총생 산가/농촌사 회총생산가%	농촌기업총생 산가/국가 총 생산가%
1984	170.99	503.88	1313.10	33.97	13.02
1985	272.84	634.00	1658.80	43.03	16.45
1986	354.09	755.42	1904.50	46.87	18.59
1987	474.31	943.16	2303.34	50.29	20.59
1988	649.57	1253.47	2908.70	51.82	21.79
1989	742.84	1448.02	3451.90	51.30	21.52
1990	958.11	1661.92	3803.50	57.65	25.19
1991	1162.17	1900.41	4414.20	61.15	26.33
1992	1768.55	2538.63	5482.50	69.67	32.26

출처:陈刚华, 2007.

2) 2단계: 이토이향 (离土离乡) 현상

중국정부는 1978년 경제체제의 개혁을 함과 동시에 대외개방정책도 실시하였다. 1980년부터 차례로 광둥성의 쑤저우, 주하이, 쑤저우, 푸젠성의 아모이 및 하이난성 등 5개곳에 경제특별구를 설치하였다. 1984년에는 다롄, 천황도, 톈진, 옌타이, 칭다오, 란원강, 난통, 상하이, 낭보, 윈저우, 푸저우, 광저우, 쑤저우, 베이하이외 14개 도시를 개방도시로 하였다. 1985년 이후, 장각삼각주, 주강삼각주, 남사 삼각지대, 산둥반도, 요동반도, 허베이성, 광시 좡족 자치구 (广西壮族自治区)를 경제개발구로 하여 연해 경제개방 지대를 형성시켰다. 1990년 중국정부는 상해 푸둥에 새로운 구역을 만들어 개발과 개방을 하며 주변의 장각연해도시의 개방을 한층 깊게 함으로써 푸둥신구를 선두로 하는 장각 개방지대를 형성하였다. 1992년 이후는 변경 도시나 내륙의 모든 성소재지와 자치구 수도를 개방하였다. 이어서 1년에 15곳의 보세구고, 49곳의 국가급 경제기술개발구와 53개의 고과학기술산업

개발구를 설립하였다.

이와 같이 중국은 연해, 연강, 내륙지역을 결합하여 전방위, 여러 차원의 광역의 대외 개방구조를 형성하였으며 대외 개방지역에서는 다양한 우대정책을 실시해 외향성의 경제, 수출 확대, 선진적인 기술 도입 등 면에서 일정한 성과를 거두었다. 이런 개혁개방정책에 따라 중국 동부 연해도시들은 아주 빠른 속도로 발전하였다. 특히 개방후에 많은 외국 기업들이 중국에 와서 투자하게 되면서 많은 노동력이 필요로 했다. 중국 정부는 이런 배경 하에서 호적제도를 다시 조절하여 1985년에는 중국공안부에서는 각 성과 도시에서 임시 거주하는 사람에 대해서 관리하는 방법 (关于城镇暂住人口管理的暂行规定) 방안을 내놓으면서 지역 간 인구 이동을 촉진시켰다. 1994년 농업호적과 비농업호적은 거주지와 직업에 따라 구분하게 되었다. 1989년 도시에서 일하는 농민공인구는 개혁개방초기의 200만명이었던 것이 순식간에 3000만명으로 증가되었다. 심지어 1989년 설날 때 고향으로 돌아가는 외지인구가 너무 많아서 대규모 유동현상⁵⁾까지 발생하였다.

1992년의 덩샤오핑 (邓小平) 의 ‘남방연설’ (南方演讲) 을 토대로 중국 경제는 새로운 성장을 시작하였다.⁶⁾ 조사에 따르면 1993년 중국농민공의 전체수는 약 6200만명이고, 1989년 보다 약 3200만명이 증가하였다. 하지만 90년대 후반 도시에 취업한 많은 농민공과 도시에서 직장을 잃은 노동자의 영향으로 여러지역에서 농민공의 취업이 제한되는 상황이 나타났다. 그 결과 전국적인 농민공의 감소가 나타나기 시작하였다.

농민공 출현의 원인은 정책변화뿐만 아니라 도시와 농촌의 심한 격차도 중요한 요인으로 작용됐다. 아래 표에 의하면 특히 개혁개방 이후에 동부 연해지역은 급속히 발전하였지만 중서부내륙 지역은 상대적으로 느린 발전 속도를 보여줬다. 하여 지역간의 격차가 점점 확대되었다.

5) 이를 또 민공조 (民工潮) 라고도 하는데 1990년대 시장경제체제초창기 많은 농민들이 도시로 취업하는 붐을 뜻한다.

6) 남방연설: 1992년 1월18일부터 2월 22일까지 덩샤오핑이 중국남부에 있는 도시- 무창,쑤저우,상하이 등의 경제상황을 고찰하고 중국의 경제발전에 대하여 발표한 연설.

[표2-4] 2000-2005년 중국의 농촌과 도시의 소득 비교 (단위:위안)

년도	농촌1인당 순수입	도시1인당 가처분소득
2000	2253.4	6280.0
2001	2366.4	6859.6
2002	2475.6	7702.8
2003	2622.2	8472.2
2004	3060.0	9570.0
2005	3255.0	10493.0

출처: 이성규, 2008.

구체적으로 살펴보면, 도시의 분업구조는 2차, 3차 산업 위주인 반면 농촌에서는 1차 산업이 주를 이룬다. 그리고 도시의 취업조건은 상대적으로 우세했고 노동환경도 상대적으로 좋은편이었다. 더 중요한 것은 도시 노동자의 업무와 노동 특성상 그들의 소득수준이 농민공들보다 더 높았을뿐만 아니라 더 안정적으로 일할수 있었다. 따라서 취업기회 면에서, 소득수준 면에서 농민들에게 도시에서의 취업은 매우 매력적인 것이다.

[표2-5] 중국 도시와 농촌 주민 소비수준 비교

년도	농민		도시 주민		도시, 농촌의 소비 비율
	가 정 생 활 비 (위안)	엔겔지수(%)	가 정 생 활 비 (위안)	엔겔지수(%)	
1978	116.06	67.7	311.16	57.5	2.68
1980	162.21	61.8	412.44	56.9	2.54
1985	317.42	57.8	673.20	53.3	2.12
1990	584.63	58.8	1278.89	54.2	2.19
1995	1310.36	58.6	3537.57	50.1	2.70
2000	1670.13	49.1	4998.00	39.4	2.99
2003	1943.30	45.6	6510.94	37.1	3.35
2004	2184.65	47.2	7182.19	36.9	3.29
2005	2555.40	45.5	7942.90	36.7	3.11
2007	3223.85	45.5	9997.47	36.3	3.10
2008	3660.68	43.1	11242.85	37.9	3.07

출처: 우흔, 2011

따라서 21세기에 진입한후 중국정부는 도시와 농촌의 균형적인 발전을 위해 많은 재원을 투입하였고 농민공의 취업에 대한 전국적이고 적극적인 정책을 수행하였다. 2003년 국무원은 농민공의 직업 환경문제를 공식화함으로써 농민공의 근로환경에 새로운 방향이 나타나게 되었다(冀维斌, 2006).

최근 몇년간의 농민공의 형태를 살펴보면 전체 농민공수는 1990년부터 지속적으로 증가하는 상태지만 표에 따라 농민공 증장곡선은 1992년, 1999년과 2000년을 기준으로 3시기로 구분된다. 1999년에 농민공의 증장비율은 다른 두 시기보다 더 빠른 편이다. 또한 농촌에서 농외소득을 받은 인구전체수는 1996년 약 1억 2707만명, 2000년 약 1억 5165만명, 2002년 약 1억6536만 명, 2004년 약 1억 9099만명, 2005년에 약 2억 412만명으로 평균적인 통계를 계산하면 매년 증장한 사람의 전체 수는 약 710만명이 넘었고 2009년 전국농민공의 전체수는 약 2억 2978만명으로 2008년보다 1.9% 정도 증가하였다(国务院研究课题组, 2009).

하지만 농민공부족은 2004년 당시 절강성의 농민공 부족한 비율이 약 34.25%로 나타났고, 경제위기시 단기적으로 농민공 감소는 사라졌지만 2009년 도시경제수준의 증장에 따라 농민공부족 상황은 다시 시작되었다. 또한 2009년 전에 발생한 농민공의 부족은 중국 남쪽 주강삼각지역에만 존재하는 상황이었지만 이후에는 전국적으로 확산된것으로 나타났다 (任东芳, 2009). 2008년과 2009년의 농민공 전체 규모는 다음표와 같다.

[표2-6] 농민공 규모변화추이 (단위: 만 명, %)

구분	2008년	2009년	증감	증감률
총 농민공	22542	22978	463	1.9
1.타지진출농민공	14041	14533	492	3.5
(1)가족 중 타지 진출 농민공	11182	11567	385	3.4
(2)전 가족 타지 진출 농민공	2859	2966	107	3.7
2. 본지 농민공	8501	8445	-56	-0.7

출처:国家统计局农村司, 2010

개혁개방후에 농민공의 수는 지속적으로 증가해 왔다. 표를 보면 2009년 전국 농민공의 전체수는 약 2억 2978만명으로 2008년보다 1.9%정도 증가하였다.

3. 농민공의 현황

3.1 농민공의 지역분포

2009년 동부지역에서 노동하고 있는 농민공 수는 9076만명으로 전체 농민공수의 62.5% 차지한다. 중부지역은 2477만명으로 전년도보다 618만명 증가했으며 전체 17%를 차지한다. 서부지역은 2940만명으로 775만명이 증가하고 전체 20.2%를 차지한다. 따라서 원래 동부에서 노동하던 농민공들이 중,서부로 이동하고 있다. 특히 최근 동부지역 농민공이 너무 부족해서 월급이 많이 준다해도 근무하는 사람을 쉽게 구할지 못하는 현상이 뚜렷하다.

아래 표에서 볼수 있는바와 같이 최근에는 같은 성시에서 이동하며 일하

는 농민공이 점점 증가하고 있고 다른 성,시로 이동하는 농민공은 감소하고 있다.

[표2-7] 성내, 성외에서 근무하는 타지 진출 농민공 (단위:%)

지역	2008년		2009년	
	성내	성외	성내	성외
동부지역	79.7	20.3	79.6	20.4
중부지역	29.0	71.0	30.9	69.4
서부지역	37.0	63.0	40.9	59.1

출처:国家统计局农村司, 2010

3.2 농민공의 직종

국무원 연구실이 2006년에 발표한 '중국 농민공 조사연구보고'에 따르면 2004년 농민공의 제조업, 서비스업 및 건축업의 취업은 각각 30.3%, 10.4%, 22.9%였다. 그러나 국가 통계국의 2009년 통계자료를 보면 이 세 가지 업종의 취업은 각각 39.1%, 25.5%, 17.5%로 지난 5년동안 제조업과 서비스업의 취업비중은 8.8%와 15.1%증가했지만 ,건축업은 5.4% 감소했다.

[표 2-8] 각 지역의 농민공 직업상황 (단위%)

	전국	동부	중부	서부
광업	1.8	1.0	4.3	3.4
제조업	30.3	37.9	14.1	11.2
건축업	22.9	18.3	30.1	37.0
운수업	3.4	3.2	4.0	3.7
자영업	4.6	4.1	5.7	5.4
요리업	6.7	5.9	9.5	7.4
서비스업	10.4	10.2	11.9	10.0

출처: 国务院研究室课题组, 2006

3.3 농민공의 수입

표에 따르면 농민공 연령별 월 평균소득은 1721위안이며 26-30세 간의 소득이 가장 높은 반면에 50세 이상 소득은 기타 연령층보다 현저히 낮은 것으로 나타났다.

[표2-9] 농민공 연령별 월 평균소득 (단위: 위안)

연령	평균치
16-25세	1.647
26-30세	1.820
31-40세	1.795
41-50세	1.660
50세 초과	1.245
전체 평균	1.721

출처: KIEP 북경사무소 브리핑, 2011

또 한편 아래 표를 보면 지역별 평균 수입을 보면 2009년 농민공 수입은 전체적으로 2008년 보다 증가했다고 볼 수 있다. 운수업, 광업, 건축업의 급여는 각각 1671위안, 1640위안 및 1625위안으로 높은 편이며 숙박 및 요식업, 서비스, 제조업의 경우는 1264위안, 1276위안 및 1331위안으로 낮은 편이었다.

[표 2-10] 지역별 농민공의 평균 수입 (단위: 위안,%)

	2009년	2008년	증가	증가율
전국	1417	1340	77	5.7
동부지역	1422	1352	70	5.2
중부지역	1350	1275	75	5.9
서부지역	1378	1273	105	8.3

출처:国家统计局农村司, 2010

3.4 농민공의 유형

위에서 제시한 농민공의 정의는 지역을 뛰어넘어 도시로 이동한 공업, 건설 방면의 일에 종사하거나 지방에서 제2,제3 산업에 종사한 농촌일을 모두 포함한다 (赵曼, 刘鑫宏, 2010).

서비스업 및 자영업: 서비스업 및 자영업은 주로 개별적인 노동이나 서비스업으로 구성되어 대부분 인구의 이동성이 높은 지역에서 많이 나타난다. 유형은 불안정한 일자리로 보장성이 낮고 임시적인 직업에 종사하는 유형이다. 우선 서비스업은 식당, 개인운송, 미용실 위주로 구성되고 도시에서 가장 힘든 임시직에서 많이 볼수 있다. 그 중 자영업에 종사하는 농민공은 주로 농민공 부부가 자영업을 하든지, 아니며 농민공 단체가 소규모 합작업을 하는 방식을 많이 볼수 있다.

중국정부고용유형: 중국정부기관에 고용된 직업유형의 구성방식은 모두 두 종류이다. 하는 비영리적인 공익사업의 노동자로 실직자와 지방농촌호적을 가진 사람을 대상으로 하며, 주로 지역 사회와 비영리기관의 청결 유지사업 등 공직적인 사업에 종사한다. 또하나는 중국정부가 도시의 교외에 있는 토지를 징수해서 토지를 잃은 농촌인을 대상으로 한 중국정부보조사업의 일환으로 도시 건설 사업에서 취업하는 방식이다. 취업유형을 살펴보면 서비스업 및 자영업, 기업에 취업한 농민공이 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 따라서 이들 농민공들이 취업형태에 있어 공통된 속성을 가지고 있다고 볼수 있다.

기업고용유형: 기업고용유형은 중대형기업과 소형기업, 수공업 공장에서 취업한 농민공 모두를 포함한다. 많은 회사와 기업들이 농민공과 직접 고용계약을 체결하지 않고 각 노동중개소에 의뢰하여 고용계약을 체결한다. 따라서 노동중개소는 기업의 수요에 따라 농민공을 선택하여 파견한다. 이 고용방식에 따른 직업유형은 임시적인 성격을 갖지만 일련의 조직화된 농민공 공급체계를 갖기 때문에 서비스업 및 자영업과 차별화된다.

3.5 농민공의 특징

3.5.1 인구학적 특징

통계에 따르면 2004년 중국농민공의 구성중 16세-30세 인구가 약 61%, 31세-40세 인구가 약 23%, 41세이상의 인구가 약 16%를 차지하는 것으로

나타났다. 다음 표는 농민공의 평균연령구성을 제시하였다.

[표2-11] 농민공의 평균연령구성 (단위: %)

	2001년	2002년	2003년	2004년
평균연령(세)	27.8	28.3	28.2	28.6
16-20	22.2	20.2	19.5	18.3
21-25	26.8	26.1	27.8	27.1
26-30	16.1	15.9	15.6	15.9
31-40	22.2	24	23	23.2
40세 이상	12.7	13.8	14.1	15.5

출처:国务院课题组, 2006

또한 대다수의 농민공들이 청년인 것은 청년층이 활동성이 높고, 농촌에서 벗어나 도시생활을 갈망한 결과로 보인다. 또한 도시생활에 적응할수는 있지만 기술적인 소양이 부족하여 단순 육체노동에 많이 종사하게 된다. 도시생활 이후 귀향하면 아무런 노동력이 없어 중국농촌정부에 의존하게 되므로 지방정부의 재정부담이 증가되게 한다 (郑风田, 2011). 2009년 도시지역의 노동력시장에서 고졸이상에서 고졸 이상 학력자에 대한 노동수요는 전체 수요의 60.2%를 차지하고 있고, 중졸 이하 학력자에 대한 노동수요는 26.8%를 차지하고 있다. 그러나 현재의 신세대 농민공 가운데 고졸 이상의 학력자는 30%에 불과하다.

3.5.2 농민공으로 전환되는 방식의 특성

최근 농민공들이 도시로 이동해서 취업하는 상황은 주로 친척이나 동향 친구사이에서 교류되는 취업정보에 의지하고 있다. 이러한 방식으로 취업하는 약 88%의 농민공은 스스로 원하는 지역으로 이동하여 취업하는 반면에 이미 근로할 도시와 직장이 결정된 직업소개소의 모집을 통해 이동하는 농민공은 전체의 12%에 불과했다. 전자의 경우는 주로 지인의 소개에 의지하며 도시에 안정적으로 정착할 성공률이 매우 높지만 이 방식을 통한 취업 정보를 얻는 방법은 매우 비공식적이며 단일적이라는 제한점이 있다.

3.5.3 지역의 특성

2004년 중부지역 출신의 농민공 전체수는 약 4728만명이고 농민공 전체수의 40%를 차지하였다. 동시에 서부지역 출신의 농민공수는 약 26.7%를 차지하며 모두 3161만명으로 집계되었다. 안후이성, 장시성, 허난성, 후난성, 허베이성, 쓰촨성, 귀이저우성, 광시좡족자치구, 충칭시등의 지역을 합산한 농민공의 수는 전 지역의 농민공 전체수의 약 60%를 넘고 전국 농민공 전체수의 약 81%를 차지한다. 또한 쓰촨성과 하남성의 농민공 전체수는 약 1000만명을 넘은것으로 나타난 동시에 다른 다섯개 지역에서도 도시로 이동한 농민공의 수는 각 성의 농촌 노동력의 30%를 넘는 상황이다.

3.5.4 직종의 특성

2004년 농민공의 제조업의 취업비율은 약 30.3%이며, 건축업의 취업비율은 약 22.9%, 사회서비스업의 취업비율은 약 10.4%로 나타났다. 그리고 지역에 따라 농민공취업의 방향의 차이도 존재한다. 예를 들면 동부지역에서 제일 큰 비중을 차지한 농민공의 직업은 제조업인데 중서부지역에서 가장 큰 비중을 차지한 직업은 건축업이었다.

3.5.5 취업지역의 특성

동부지역을 비롯한 대도시의 높은 급여수준은 상당수의 농민공의 마음을 사로잡았다. 고향을 떠난 농민공은 베이징시, 톈진시, 상하이시, 저장성, 광둥성, 장시성,푸젠성 등 상대적으로 발전된 대도시로 이동하였고 그 비율은 약 82%를 넘었다. 또한 중대형 도시에서 취직한 농민공수는 전체의 약 60%를 차지하며 그 중 직할시에 취업한 농민공은 약 1140만명으로 전체수의 9.6%이고, 성수도에 취업한 농민공은 약 2190만명으로 전체의 18.5%이다. 또한 상하이시에서 취업한 농민공은 모두 약 4060만명으로 전체의 20.5%를 구성하는 상황이었다.

3.5.6 도시와 농촌간의 상호이동성

중국은 농민공의 이동을 도시와 농촌간의 이원화된 호적제도로 제한함으로써 직업과 신분을 분리하였다. 때문에 농민공들은 도시와 농촌의 이원화된 체계에서 상호 이동하는 특징을 가지고 있다. 이 특징을 구체적으로 분석하면 모두 두 종류로 나뉘고 있다. 하나는 1년을 주기로 도시와 농촌으로 상호 이동해서 취업하는 방식, 또 하나는 농업생산 주기로 농한기에만 도시로 이동해서 취업하는 방식이다.

최근의 농민공부족상황은 도시일자리가 안정적이지 못하다는 인식과 더불어 도시의 생산성과 농민공의 노동수요의 영향이 크다. 이에 농민공들이 귀향을 결정하기 시작한것이다.

귀향현상을 종합해보면 농민공의 농촌과 도시로의 이동이 활발하게 이뤄지며, 경제적인 문제와 가족중심의 가치관으로 귀향을 선택하는 경향이 있으며, 농민공들의 도시와 농촌간의 이동이 빈번한 상황인 것을 파악할수 있다.

4. 농민공의 문제점

최근 중국 공산당당 중앙위원회와 국무원은 농민공문제의 심각성을 깨닫고, 농민공권익보장에 관한 일련의 제도와 농민공 취업환경을 개선하는 정책을 다수 공포하였다. 그와 동시에 2006년 ‘공평대우, 합리인도, 완벽관리, 잘된봉사’를 8주요내용으로 한 농민공정책의 개혁방침을 공포하다

하지만 농민공에 대한 정책과 제도는 매우 빠르게 발전된 중국도시와 읍의 경제수준에 따라가기 힘들다. 농촌과 도시의 사회보장사각지대에 존재하는 농민공의 문제는 더욱 악화되었으며, 주로 아래의 몇가지 문제로 나타나고 있다(蔡和平, 2006).

4.1 과도한 노동시간

이런 낮은 급여수준에도 불구하고 농민공의 노동은 대부분 장시간 위험성이 높은 고강도의 노동이며 8시간이내의 근로시간의 농민공은 13.7%이고

8~9시간 근로시간의 농민공은 40.3%이고 9~10시간의 근로시간의 농민공은 23.48%이고 10시간이상의 근로시간을 갖이는 농민공은 22.5%를 차지한다. 하여 농민공의 평균 근로시간이 1일 8시간 이상을 초과하는 경우가 대부분이다. 2004년도 중국 노동사회보장부의 조사결과에 의하면, 전국적으로 농민공들의 하루 평균 근로시간은 11시간이며, 월 26일 이상 근무하고 있는 것으로 나타나고 있다. 광둥성 광주를 중심으로 주강경제특구의 농민공들의 경우, 하루 평균 12-14시간을 근무하는 자가 46%, 월 30일 이상 근무하는 자가 47%이르고 있다.

4.2 낮은 급여수준

2004년 전국 규모의 조사결과에서, 1억4천만명의 농민공들의 월급은 평균 539위안으로 나타났다. 당시 도시호적 노동자들의 월급은 평균 1천 335 위안으로 이들의 약 2.5배에 달하고 있다. 이는 농민공의 낮은 임금수준을 의미하고 있으며, 도시호적 근로자들과의 현저한 임금수준 차이를 나타내고 있음을 알수 있다. 2001년부터 2005년까지, 도시호적 근로자들의 임금은 10870위안에서 18405위안으로 상승하였으며 년 평균 14.1%의 성장률로, 기존임금의 69.3%이 상승하였다. 같은 시기 농민공의 평균 임금은 5502위안에서 6577위안으로 상승하였으며, 년 평균 6.3%의 인상률로 19.5%만 성장하였다.

[표2-12] 농민공과 도시호적 근로자의 임금 격차

	농민공		도시호적 근로자	
	년 평균임금(위안)	년 성장률	년 평균임금(위안)	년 성장률
2001	5502	-	10870	-
2002	5597	1.7	12422	14.3
2003	5279	-0.57	14040	13.0
2004	6471	22.6	16024	14.1
2005	6577	1.6	18405	14.9

출처:白暴力, 2005

4.3 낮은 사회보장 가입률과 높은 탈퇴률

농민공의 사회보장과 관련된 정책 법규는 지방마다 해당 지역의 상황에 맞추어 제정되었다. 그러나 각지에서 제정 및 반포된 법규 가운데 상당수가 완전하지 못하여 농민공의 권리를 보호하기에는 미흡하다. 또한 법규와 규정이 엄격하지 못하여 효과적으로 운영되지 못하고 있는 실정이다. 특히 농민공의 사회보장 적용률이 극히 낮다.

농민공은 정규직이나 비정규직이나 도시 노동자보다 사회보장 가입률이 상당히 낮다고 볼수 있다. 심지어 농민공은 비정규직의 경우에는 사회보장이 거의 적용되지 않는다.

[표2-13] 일반 근로자와 농민공의 사회보장 적용률 (단위: %)

구분		일반 근로자	농민공
비정규직	양로보험	54.8	2.1
	실업보험	12.6	0.4
	공상보험	6.0	1.2
	의료보험	32.6	1.3
정규직	양로보험	82.1	29.0
	실업보험	39.7	17.8
	공상보험	29.1	31.7
	의료보험	71.4	29.7

출처: 원석조, 2010

[표2-14] 지역별 농민공 사회보장 가입비율(단위: %)

	양로보험	산재보험	의료보험	실업보험	출산육아보험
전국	7.6	21.8	12.2	3.9	2.3
동부	8.8	24.6	13.9	4.6	2.8
중부	5.2	14.3	8.6	2.6	1.4
서부	4.2	15.7	7.4	2.0	1.0

출처:国家统计局农村司, 2010

5대 사회보험의 가입률이 모두 낮아 대부분의 농민공이 사회보장제도에
서 배제되고 있는 실정이다.⁷⁾ 구체적으로 살펴보면 양로보험 가입률이 현
저하게 낮다. 농민공의 양로보험 가입현황을 살펴보면 농민공중에서 도시
노동자 기본양로보험에 가입한 농민공은 7.6%에 그치고 사회보장이 비교적
순조롭게 이루어지고 있는 지역에서도 농민공의 가입률은 겨우 20%내외이
며, 어떠한 보험에도 가입하지 않은 농민공은 80%에 이른다. 더욱이 농민
공이 유동성이 강한 특수 사회계층이라는 점을 감안한다면, 소속된 직장
에서 떠나 다른 곳으로 이동하면서 기존의 적립된 기금이 이전될수 없어 조
사 당시 가입률만 높게 나올 뿐 실제 수급받을수 있는 기회는 더욱 적게
된다. 또한 산재보험의 가입률이 21.8%로 가장 높고 의료보험이 12.2%를
기록하고 있으며 나머지 사회보험은 가입률은 10%에도 못 미치고 있다. 지
역별로는 동부 지역의 가입률이 중부 및 서부 지역보다 높은 것으로 나타
나고 있다.

중국 농민공들의 근무환경이 별로 좋지 않다. 낮은 급여를 받음에도 불구
하고 과도하게 많은 시간을 근무한다. 더 나아가 사회보장 가입률도 아주
낮다. 특히 정규직의 경우에는 법적으로 사회보험에 가입해야 되는데 어떤
기업주는 이익을 추구하기 위해서 비정규직 농민공을 많이 채용하기도 한
다. 또한 소속직장에서 농민공의 직위는 대부분 일반노동자 및 서비스원에
집중되어 있고 승진 기회 또한 부족하다

[표2-15] 소속직장에서 농민공의 직위(단위: %)

연령층	일반노동자 및 서비스원	기술노동자	팀장	중층간부 및 그 이상
16-25	76.3	15.5	5.2	3.0
26-30	64.4	20.0	9.1	6.5
31-40	67.2	17.1	9.5	6.2
41-50	69.9	16.6	8.2	5.3
50세 이상	81.9	10.6	2.2	5.3
전체 평균	70.7	17.0	7.4	4.9

출처: 国务院发展研究中心调查研究报告, 2011

7) 중국 5대 보험은 기본양로보험, 기본의료보험, 실업보험, 공상(工伤)보험, 출산보험이다.

4.4 농민공의 권익보장문제와 신분문제

농민공들의 권익이 침해당하는 사건중에서 산업재해와 노동분쟁사건이 가장 많이 나타난다. 중국의 [노동법]에 따르는 중재와 소송의 시간은 너무 길기 때문에 소송 결과가 나오기 전에 고용주가 손해 배상을 피하기 위해 도주한 사건도 자주 일어난다. 이것은 농민공들이 피해 사실을 상급기관에 알리고 법적인 대응을 할수 없도록 하며 피해보상을 중국정부에 요구하므로 도시정부의 부담을 초래하는 가장 큰 원인이다. 이와 같이 기업이 농민공의 인권을 침해하는 상황이 심각하다. 그리고 농민공의 신분문제를 보면 중국 도시를 편의상 '단위 내와 단위외'공간으로 구분한다면 농민공과 도시주민 간의 불평등은 이들이 속한 공간의 차이로 인해 발생한다고 볼수 있다. 예컨대 북경에서 직장(단위)에 들어갈수 있는 사람은 북경호적을 지닌 도시주민에 국한되어 있다. 농민공은 북경호적이 없기 때문에 단위밖에서 생활해야 하는 비합법적 도시거주자이므로 단위가 도시주민에게 제공하는 다양한 특권을 누릴수 없다(이민자,2000).

또한 농민공들의 직업은 낮은 안정성과 높은 이동성을 가지고 있기 때문에 다수 기업은 이들을 정식 직원으로 생각하지 않는다. 이는 농민공도 같은 생각이다. 때문에 이전보다 직업 이동성은 더 빠르게 진행되고 있다. 한편 경제위기 등으로 인한 취업난이 현실로 되면서 농민공들의 실업 및 해고의 위험에 처할수도 있다.

제2절 양로보험제도의 특성과 발전과정

1. 양로보험의 특성

사회보장은 국민 모두가 직면하고 있는 질병, 부상, 분만, 노령, 사망 등

부득이한 상황하에서 국가적인 부담 또는 보험 방법에 의하여 행하는 경제적 보장, 빈곤, 생활 불안 등의 문제에 대하여 국민 생활을 보증하는 것을 말한다. 중국의 사회보장체계는 사회보험, 사회구조, 사회복지, 우대부양조치, 사회상호지원, 개인저축적립보장을 포함한다.

자금 조달방식과 보장목표에 따라, 중국사회보장체계는 대체로 크게 세 부분으로 구성되고 있다. 첫째는 국가재정부담의 사회보장이다. 사회구조, 사회복지지는 국가재정에 의한 사회보장으로서 기본적인 생활수준에 미달하는 사람 및 특수집단에 속하는 사람에 대한 국가의 구제책임과 사회적 공평성을 구현하고 있다. 사회구제의 대상은 생활이 힘든 사회구성원이며, 구제의 내용은 자연재해, 빈곤구조, 특수대상구조, 실업구조 등이다.

둘째, 국가-기업-개인 부담의 사회보험이다. 중국의 사회보험제도는 기본양로보험, 기본의료보험, 실업보험, 상업보험, 출산보험 등이 있다. 현재 사회보험은 주로 도시지역의 기업의 유형과 지역에 따라 다양한 형태로 시행되고 있다. 작은 도시의 양로보험은 개인과 국가 또는 기업의 공동부담 형태로 적용대상이 확대되고 있으며, 통일된 제도, 관리를 목표로 하고 있다. 농촌양로보험은 조건이 비교적 좋은 지역을 중심으로 가정보장을 위주로 하여 집체나 국가의 보조가 결합된 제도로 발전되고 있다.

셋째, 상업보험이다. 상업보험은 사회보험을 보완하는 것으로써 상당한 발전 잠재력을 가지고 있다. 이것은 개인소득의 차이에 따른 욕구의 차이를 만족시키며, 위험을 분산시키는 작용, 소비성 자금을 생산자금으로 전환시키는 기능을 갖고 있다.

양로보험이 사회보장체계 중 중요한 구성부분이다. 일상생활의 위험가운데 노령, 퇴직으로 인한 소득 감소, 상실 등의 사유가 발생할 때 미리 설정된 금액에 따른 급여를 지급하는 제도이다. 또한 퇴직후 사망시까지의 퇴직기간동안의 경제생활을 위하여 매녀 또는 매월 일정금액을 지급하는 제도이다.

퇴직자의 사망 시기에 대한 불확실성이라는 문제를 해결하기 위해 양로보험제도는 보험의 원리를 도입하게 된다. 일시금보험인 일반 보험과 달리

양로보험은 정기적으로 양로보험액이 주어지는데 보통 1년을 기초로 지불 금액을 정하기 때문에 '연금'으로 표기되고 있으나 실제 지급 방법은 월 단위나 주단위로 지급되더라도 연금으로 인정하고 있다.

중국의 양로보험은 국가가 법으로 강제적으로 실시하는 것으로 특히 근로자를 위한 것이다. 기업이나 개인에게 보험비용을 징수하여 양로기금을 형성하며, 근로자 퇴직후의 생활보장 문제를 해결하는 사회보험제도이다. 양로보험이 중국의 5대 보험중 중요한 부분이다. 현재 중국의 양로보험은 공직자기본양로보험, 근로자기본양로보험, 농민기본양로보험, 도시주민양로보험 등이 있다. 그 중 가장 많은 부분을 차지하는 것은 근로자기본양로보험으로서 최정적으로 85%의 근로자에게 적용될것으로 예상된다. 양로보험은 퇴직후 지급받는 연금이라고 할수 있다.

2. 양로보험의 발전과정

중국 양로보험제도의 발전과정을 살펴보면 세단계로 구분할수 있다. 제1단계는 전통적인 양로보험시기로 중화인민공화국(中华人民共和国) 성립으로부터 1966년까지이다. 제2단계는 1966년부터 1978년까지 문화대혁명(文化大革命) 기간이다. 제3단계는 1979년부터 지금까지 즉 개혁개방(改革开放) 이후 양로보험의 전면적 제도변혁을 도모하는 시기이다.

2.1 제1단계(1949-1966): 전통적인 양로보험시기

1951년 정무원(政务院)에서 발표한 중화인민공화국 노동보험 조례(中华人民共和国劳动保险条例)에서 양로보험에 대해 구체적으로 설명하고 있다. 비록 전문적인 양로보험법규는 아니지만, 새 중국 수립후 완벽한 사회보장법규로 중화인민공화국의 노동보험제도의 확립을 의미한다. 이 법규의 중요 부분이 바로 노동자 퇴직후 노후보장에 관계되는 것이다. 시행되는 범위는 정식 노동자 100인 이상의 국영, 공사합영(公私合营), 합작 경영공

장 및 그 밑 부속단위와 철도, 항공, 우편 부문의 각종 직장 및 부속단위였다. 퇴직조건으로 남자는 만 60세에 근무연한 25년, 여자의 경우는 만 50세에 근무연한은 20년이다. 근무연한의 장단에 따라 과거 월급의 50%-70%를 받고 사망전까지 지급하도록 규정되어있다. 1956년까지 이 조례의 실시 범위가 상업,○ 대외무역, 식량, 합작, 금융, 석유, 지질, 수리, 수산, 국영 농장 등 부문으로 확장되었다.

1955년 정무원은 국가기관에서 제작자의 퇴직처리 임시법 (国家机关工作人员退休处理暂行办法) 을 발표하였다. 이 규정은 국가기관 재직자를 기업과는 별도의 제도속에서 관리하는 것을 의미하는 것이다. 양로보험을 별도로 분리하였다고 할수 있다. 그 규정 내용에 있어서 기업의 경우와 비슷하다. 다만 퇴직후 급여수준이 국영기업보다는 좀 낮다.

1958년 국무원은 공인과 직원의 퇴직처리에 관한 임시 규정 (关于工人, 职工退休处理的暂行规定) 을 발표하였다. 이 임시규정은 노동자의 퇴직연령에 관한 규정이다. 퇴직에 따른 양로보험금 지급 대상자는 만 60세 이상의 남성 노동자로서 노동 근무 근무연한이 25년 이상이며 퇴직 당시 소속기업에서 5년이상 근무한자로 정하였다. 여성은 만 50세 이상인 노동자로서, 노동 근무연한이 20년이상이며 퇴직 당시 소속기업에서 5년이상 근무하였어야 한다. 그 외 고온, 저온, 유해환경에서 작업하는 근로자는 남성의 경우 55세, 여성의 경우 45세 이상이면 퇴직 할수 있고 1년 근무시 근무기간을 3개월 혹은 6개월씩 가산해 주는 것으로 한다. 이 규정으로 기업과 국가기관 단위의 양로퇴직제도의 차이가 축소되고 양로금제도의 통일이 이루어졌다.

이 시기에 퇴직양로보험은 노동자와 직원간의 차이를 극복하고 집체단위 종사자에 대한 임시 양로보험제도 도입 등으로 양로보험제도가 완비되었다. 양로보험제도와 퇴직제도사이의 일정한 구분이 가능한 국면으로 전환되고 있다고 할수 있다.

2.2 제2단계(1967-1978): 문화대혁명시기

이 시기는 문화대혁명으로 인해 발생한 정치, 사회, 경제 전반의 혼란으로 인해서 정상적인 퇴직제도의 실행이 불가능해졌다. 1969년 재정부는 국영기업재무업무의 몇가지 제도에 대한 의견 (关于国营企业财务工作中几项 制度改革的意见) 을 발표하여 국영기업에서는 노동보험금공제를 폐지하고 기업의 퇴직종업원, 환자 및 기타 노동보험지출을 기업자체로 해결해야 한다' 고 결정하였다. 이로서 급여기준은 국가정책결정에 따라 결정되고 비용은 실제지출에 의하여 기업에서 지불하는 '기업보험' 모델이 형성되었다. 이 정책의 시행으로 노동보험은 보험기금 통일조달과 소득재분배기능을 상실하게 되었다. 노동자 퇴직양로보험업무는 사회적 사무로부터 기업의 업무로 전환되었고 국가사회보장은 기업보장으로 변화되었다. 이것은 기존의 양로보험제도의 퇴보라고 할수 있다.

2.3 제3단계(1978-현재): 개혁개방시기

1978년 12월에 개최한 중국공산당 제11기 중앙위원회 제3회 전체회의에서 개혁개방이 제안되었다. 그 후 중국의 개혁 및 대회개방정책이 실시되었다. 1978년 중국 국무원은 노약, 장애, 환병간부의 처리를 위한 임시법 (国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法) 과 노동자 휴,퇴직에 대한 임시법 (国务院关于工人退休, 退职的暂行办法) 을 발표하였다. 이 규정은 1958년 기업과 기관, 사업단위의 퇴직양로보험제도의 차이를 철폐하였던 것을 다시 분리하였다. 이는 간부와 노동자 간의 관계가 변한데서 나타났다. 또한 이 규정에 따라 노동자와 간부의 퇴직조건과 급여기준을 명시적으로 규정했다. 국무원의 상기 두 가지 '방법'에서는 연금급여기준을 근무시간과 연한에 따라 상향조정하고 최저연금을 결정하였다. 장년퇴직 조건에 해당하지 않는 퇴직자에 대해서 일시불의 지급방식으로 월별로 본인 월급의 40% 지급한다고 결정하였고 20원이라면 최적 액 20원을 지불하기로 하였다. 그 외에도 전쟁영웅, 노동모범수장자 등 사회특수공헌이 있는 노동자에 대해서

연금의 5-10%를 추가하였다.

[표2-16] 1978년 정년퇴직과 퇴직에 관한 조건 및 급여수준

항목	간부	노동자
정년퇴휴조건	<p>다음 한가지 항목에 적용되는 간부: 1.남 만60세. 여 만 55세 근무연한 10년이상.</p> <p>2. 남 만50세. 여 만45세. 근무연한 10년이상. 노동력 상실 병원진단을 받은 간부</p> <p>3. 공무로 인한 장애, 병원으로부터 노동력상실의 진단을 받은 간부.</p>	<p>다음 한가지 항목에 적용되는 노동자: 1. 남 만60세. 여 만50세. 연속 근무연한 10년 이상.</p> <p>2. 석탄채굴, 고공작업, 고온작업, 특히 힘든 육체노동 또는 건강에 해로운 영향을 미치는 작업을 하는 노동자로서 남 만 55세. 여 만45세. 연속 근무연한 10년이상.</p> <p>3. 남 만 50세. 여 만 45세. 근무연한 10년이상. 노동력 상실의 병원진단을 받은 노동자</p> <p>4. 공무로 인한 장애. 병원으로부터 노동력상실 진단을 받고 노동검정위원회에서 확정을 받은 노동자</p>
정년퇴휴급여기준	<p>상기 1,2 항에 해당하는 자로서 새중국 성립전 전쟁시기에 근무한 노동자는 본인 월급의 80-90%지급.</p> <p>새중국 성립후 근무한 노동자는 근무연한에 따라 20년이상은 본인월급의 75%지급, 15-20년자 본인월급의 70%지급, 10-15년자 본인월급의 60%지급.</p> <p>상기 3항에 해당하는자 다른 사람의 도움이 필요한</p>	<p>상기 1,2,3 항에 해당하는 자로서 간부의 지급기준과 동일함</p> <p>상기 4항에 해당하는 자로서 간부3항에 해당하는 기준과 동일함.</p>

	자. 본인 월급의 90%지급. 케어비용 일반 노동자의 월 급을 초과하지 못함. 다른 사람의 도움이 필요없 는자. 본인월급의 80% 지급.	
퇴직조건	노동력 완전상실이란 병원의 진단을 받았지만 정년퇴직조 건에 적용되지 않는 간부	노동력완전상실이란 병원의 진단을 받고 노동검정위원회 에서 확인되었지만 정년퇴직 조건에 적용되지 않는 노동 자
퇴직급여	퇴직후 본인월급의 40%지급, 20원보다 낮으면 20원으로 지 급	

출처: 고춘란, 2008

개혁개방이후 중국의 전통적 양로보험제도는 시장경제를 기반으로 하는 구조조절을 하면서 제도의 변혁을 도모할 수밖에 없는 상황이 되었다. 개혁개방은 중국경제의 각 부분의 구조개혁을 요구하였고 이러한 구조개혁의 과정에서 전통적 퇴직양로보험제도는 유지하기 어려워졌다. 또한 직장보장 하에서 퇴직양로보험제도의 비사회화, 폐쇄성, 직원의 노령화, 기업의 저효율성, 기업의 노령화, 현지과 퇴직 비율의 상승 등 문제로 인해 제도자체가 곤경에 처하게 되었다. 특히 퇴직 인원의 증가를 보면 1978년부터 1992년까지 7.3배로 증가하였다(곡영훈, 2012).

[표2-17] 현직노동자와 퇴직노동자의 비율

년도	현직:퇴직 비율
1978	30.3:1
1980	12.8:1
1985	7.5:1
1992	5.7:1

출처: 郑成功, 1994

이런 배경에서 1991년 기업노동자의 양로보험개혁에 관한 결정 (关于企业职工养老保险制度改革的决定) 을 발표하였다. 이 결정에 의하면 과거의

기본양로보험과 기업보조양로보험 그리고 개인저축형양로보험이 서로 결합된 다층구조의 양로보험제도가 실시됐다. 기본양로보험의 보험비는 국가, 기업, 개인 참가가 공동으로 부담하는 것을 원칙으로 하고 개인인 노동자가 매달 고정된 보험료를 납부하여야 한다. 하여 중국의 기본양로보험은 기업보조양로보험과 개인저축형양로보험 등 다층구조의 양로보험제도의 틀을 마련했다.

또한 1995년 기업직원의 양로보험에 대한 개혁 심화 공지 (关于进一步深化企业职工养老保险制度的通知) 를 발표하였다. 이 공지를 통해 사회가 전체적으로 기금을 조성하는 것과 개인이 납부하는 것을 통합하는 새로운 방식의 퇴직양로보험제도를 실시하게 되었다. 이 새로운 제도하에서 개인과 기업은 일정한 비율의 양로보험비를 납부하여야 할 의무를 지게 되었다. 납부된 금액은 두가지 방면으로 나뉘어지는데 하나는 사회보험이 통합하는 기금에 누적되고 다른 하나는 개인의 계좌에 누적된다. 결국 퇴직양로금의 구성은 사회가 통합하는 기금과 개인이 납부하는 축적금이 합쳐서 만들어지는 것이다.

더 나아가서 1997년에 효력을 보기시작한 통일적인 기업직원의 기본양로보험제도 설립에 관한 결정 (关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定) 에 의하면, 첫째, 기업이 납부한 기본 양로보험료의 비율은 일반적으로 기업임금총액의 20%를 초과하지 않으며, 구체적인 비율은 각 지방정부가 현실적 상황에 따라 확정한다. 기업임금총액의 20%를 초과하는 경우는 노동부와 재정부의 심사를 얻어서 실행한다. 개인이 납부하는 양로보험료의 비율은 1997년에는 직원 본인 임금의 4%를 하한선으로 하여 1998년부터 2년마다 2%씩 인상하여 8%까지 인상시키도록 하는 것이다. 둘째, 각 지방정부는 직원본인 임금의 11%선에서 각 직원의 개인계좌를 만들어서 개인이 납부하는 보험료는 모두 개인 계좌에 적립시키도록 하고 부족한 부분은 기업이 납부한 보험료에서 보충하고 개인납부비율의 증가에 따라 기업이 보충하는 부분을 최종적으로 3%선까지 낮춘다. 셋째, 양로금 지급측면에 있어 제도의 개혁내용이 실시 이후에 고용된 직원에 대해 개인 납부금 기

한이 15년을 채우고 퇴직한 후 매달 기본양로금을 지급받는다. 기본양로금은 두 부분으로 구성된다. 하나는 기초양로금으로서 현지 직원의 전년도 월 평균 임금의 20%가 지급되며, 다른 하나는 개인 계좌에 적립되는 양로금으로 매달 개인계좌 누적총액을 120으로 나눈 금액이 지급된다(곡영훈, 2012).

[표2-18] 현재 중국 기본 양로보험 기금운영 체계⁸⁾

기본양로보험 기금체계				보험금지급방식
개인계좌			사회통합기금	20%: 사회평균 임금+개인계좌 적립액/120
총비용	개인부담	기업부담	기업부담	
11%: 직원개인의 임금수준에 따라 납부	4%: 점차 8%까 지 인상	7%: 개인부담비 율의 인상에 따 라 3%까지 인하	해당 지방정부에 서 납부비율을 확정	

1998년 국무원에서 발표된 기업 직원 양로보험금을 성과성간의 통합을 실시하고 지방정부에 관리이전에 대한 통지 (关于企业职工养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知) 에 의하면 1998년부터 양로보험금을 성 단위로 통합하여 실시한다고 결정했다. 동시에 1998년부터 각 성, 시 정부는 자기 지역특성에 따라 각각 양로보험을 관리하기 시작했다. 이어서 2005년 국무원은 기업 직원 양로보험제도를 개선하는 통지 (关于完善企业职工基本养老保险制度的决定) 를 발표했다. 이 통지에 따라 첫째, 빈 통장 문제를 점점 보안해야한다고 한다. 둘째, 양로금 급여 계산 방법을 수정했다. 2006년부터 개인계좌는 원래의 임금의 11%에서 8%로 조정하고 기업이 개인계좌에 보험료를 보충하지 않는다. 그리고 15년 이상 보험료를 납부해야만 퇴직후에 매달 양로금을 받을수 있다. 셋째, 양로보험을 확대했다. 자영업을 하는 사람과 이동성 많은 노동인력도 가입할수 있다. 납부와 급여기준은 기업직원과 유사하다.

위에서 살펴본것과 같이 양로보험제도개혁을 통해 양로보험 적용대상을

8) 중국의 양로보험체계는 기존의 현수현부제(pay-as-you-go)에서 사회통합기금과 개인적립금 형태가 결합된 기금적립제로 전환되고 있다.

확대하고 있다.

[표2-19] 년도별 기업직원과 퇴휴, 퇴직 인원의 기본양로보험 가입상황
(단위: 만 명)

년도	재직 직원수		퇴휴, 퇴직 직원수	
	계	기업	계	기업
1989	4816.9	4816.9	893.4	893.4
1990	5200.7	5200.7	965.3	965.3
1991	5653.7	5653.7	1086.6	1086.6
1992	7774.7	7774.7	1681.5	1681.5
1993	8008.2	8008.2	1839.4	1839.4
1994	8494.1	8494.1	2079.4	2079.4
1995	8737.8	8737.8	2241.2	2241.2
1996	8758.4	8758.4	2358.8	2358.8
1997	8671.0	8671.0	2533.4	2533.4
1998	8475.8	8475.8	2727.3	2727.3
1999	9501.8	8859.1	2983.6	2863.8
2000	10447.5	9469.9	3169.9	3016.5
2001	10801.9	9733.0	3380.6	3171.3
2002	11128.8	9929.4	3607.8	3349.2
2003	11646.5	10324.5	3860.2	3556.9

출처: 중국통계청, 2004

중국의 양로보험의 발전과정을 보면 적용대상이 주로 도시에서 거주하고 기업에서 노동하는 사람이다. 하지만 중국에서 새롭게 생겨난 단체인-농민 공이라는 사람들에게는 적용할수 없다. 양로보험제도에 의하면 15년이상 보험료를 납부해야만이 퇴직후에 양로보험금을 받을수 있다고 했다. 그리고 양로보험제도 개혁에 있어서 중앙정부는 단지 개혁의 방향을 제시할뿐이지 구체적인 방안과 실천은 개별적으로 각 성, 시의 지방정부에 맡겼다. 이로 인해 각 지방의 선택에 따라 여러 가지의 양로보험체계가 나타났다. 지역마다 기업의 양로보험료 납부비율의 규정도 천차만별이고 월 평균 양로금의 지급 수준과 임금에서 양로금이 차지하는 비율정도에도 차이가 난다. 그리서 양로보험은 지역 간 이전이 거의 불가능하다. 한편 농민공들의 지역간 이동성이 비교적 커서 한 지역에만 15년이상 있다는 것이 거의 불가능한

일이다. 이로 인해 농민공들이 양로보험을 해약할 수밖에 없다. 게다가 해약할 때 개인이 납부한 부분만큼은 환급받을수 있기 때문에 양로보험을 해약하는 농민공들이 점점 많아지고 있다.

3. 농민공 양로보험제도

지금까지 중국의 일부분 대, 중 도시에서 농민공에 대한 양로 보험정책이 실시되어 왔다. 그 중에 대표적인 제도는 세 가지로 첫째, 베이징시 독립형 양로 보험제도, 둘째, 상하이시 종합형 양로 보험제도, 셋째, 광둥성 및 쑤저우시 납입형 양로보험제도를 꼽을수 있다.

3.1 독립형 양로보험제도: 독립형 양로보험은 농민공만을 대상으로 정하는데 주로 북경시, 청도시에서 실시하였다. 북경시는 2001년에 북경시 농민공 양로보험 임시 실시 방법을 시행하였다. 북경시안의 모든 기업에서 노동하는 농민공에게 적용된다. 부담금은 기업은 농민공 채용 인원에 따라 전년도 의 최저 월소득의 19%를 적용하고, 개인은 전년도 최저 월소득의 8%로 적용한다. 부담금적용율중 11%는 개인계좌로 입금하게 된다. 퇴직 연령은 남자의 경우 60세, 여자는 55세로 보험지금은 일시적으로 농민공에게 준다. 크게 두부분으로 나누며 하나는 개인 계좌에서 저축하는 원금과 이자, 또 하나는 납부 기간에 따라 산정하는 양로금이다. 방법에 따라 농민공은 최소한 12개월 이상 납부해야 퇴직할 때 양로보험의 수급 자격을 취득할수 있다. 양로보험은 이전 할수도 있고, 해약할수도 있다.이전이나 해약할 때 개인계좌 부분만 환불이 가능하다.

3.2 종합형 양로보험제도: 종합형 양로보험제도의 가입대상 역시 농민공으로 양로보험뿐만 아니라 의료와 재산 등을 고려해서 만든 것이다. 지금 이러한 제도를 실시하고 있는곳은 상하이시, 청두시, 대련시 등의 도시들이다. 2002년 상하이정부는 상하이시 외래 인원에 대한 종합보험임시실시방

법을 시행하였다. 2004년에 이 임시방법을 다시 수정했다. 새로운 수정된 방법에 의하면 다른 지역에서 이주한 농민공의 양로보험, 의료보험원, 산재보험을 같이 융합해서 종합적인 보험을 실시한다고 결정하였다. 이 방법에 따르면 다른 지역에서 온 농민공들을 위해서 기업들이 전년도 상하이시 평균 월소득의 60%를 적용율로 삼고 12.5%를 부담한다. 부담비용 중 7.5%는 산재보험과 의료보험에 들어가고 나머지 5%는 양로보험비용이다. 양로보험은 중국 생명 보험 회사의 상해 지점에 위탁된다. 급여는 남자 만 60세, 여자 만50세 경우 12개우월 이상 납부한 농민공에게 보험산정율의 7%를 일시적으로 지급한다. 양로보험은 이전이나 해약할수 없다.

3.3 납입형 양로보험제도: 납입형 제도는 기존 향진양로보험제도의 가입대상을 확대한 것으로 도시주민과 농민공이 가입할수 있다. 단, 농민공들만의 특성으로 인해 보험제도의 세부내용에서 도시주민과 약간의 차이를 가지고 있다. 이 제도는 주로 광둥성 및 쑤저에서 실시하고 있다. 2006년 쑤저시 정부는 적을 가지고 있는 사람과 통일하게 성진양로보험을 적용한다. 부담비용은 직원의 월 소득을 기준으로 기업과 개인은 각각 11%, 8%를 부담한다. 보험금 산정율 중 8%를 개인계좌에 지급한다. 급여기준은 기초양로보험료와 개인계좌에서 적립금을 지급한다. 만 15년 이상 납부해야 하지만 15년 미만의 경우 일시적으로 환불을 신청할수 있다. 양로보험은 이전이나 해약이 가능하다.

[표2-20] 세 가지 제도간의 비교

제도유형	독립형	종합형	납입형
대표지역	베이징, 칭다우	상하이, 청두, 다롄	광둥 및 쑤저
보험항목	양로보험	의료, 산재, 양로보험	양로보험
산정비율	기업:19%, 개인:8%, 개인적립금:11%	기업:12.5%	기업:11%, 개인:8%, 개인적립금:8%
납부기준	작년 최저 월급	전년도 전체 직원의 평균 월 소득의 60%	직원의 월 소득
납부기간	12개월 이상	12개월 이상	15년
급여방식	일시불	일시불	매월
급여기준	개인계좌 + 징수기간 에 따라 계산의 양 로금	징수비용의 7%	기초 양로보험금 + 개 인계좌 적립금
이전 및 해약	이전 및 해약 가능	이전 및 해약 불가	이전 및 해약 가능

제3절 Gilbert&Terrell의 사회복지정책분석 이론

사회복지정책은 가장 효과적으로 정책목표를 달성할 수 있는 정책대안을 찾기 위하여 존재하는 정책들과 그 목표들을 비교, 검토하는 분석적이고 기술적인 과정을 의미한다. Gilbert&Terrell은 사회복지정책의 분석을 과정분석, 성과분석, 그리고 실행분석으로 구분하였다. 과정분석은 공공기관에서 정책분석을 시행할 때 자주 사용된다. 사회복지 문제의 발견에서부터 정책입법에 이르기까지의 정책 발전 과정에서 '민간 참여, 공개와 투명성, 정책의 일관성, 효율성, 성과'가 얼마나 적절하게 이루어졌는지를 분석하는 방법을 말한다. 성과분석은 정책개발시 설정된 목표들의 성취여부를 분석하는 것이다. 실행분석은 정책의 실행에서 보다는 나온 결정이 이루어져 정책 대상에게 효과적인 서비스 결과가 도출되도록 지원하는 활동, 즉 '감도, 모니터링, 동기부여, 평가'를 포함하는 '관리기능분석'과 '투입되는 인력과 재정 대비 효율성과 효과성을 효과성을 분석'하는 활동인 '정책영향 분석'을 포함한다. 사회복지정책을 분석할때에

세가지 분석방법이 모두 사용되는 경우가 있으며, 실제로 정책분석가들은 세가지 방법을 혼용해서 사용하고 있다.

1. 할당체계(대상): 누구에게 급여를 줄 것인가?

Gilbert & Terrell는 '사회적 할당이란 사회급여를 받을 자격을 가진 사람이 누구인지를 결정하기 위한 조건'이라고 하였다. 여기서 할당이란 사회복지정책을 사회구성원 중에서 누구에게, 어떤 문제를 해결하기 위하여 제공하는 것인가를 정확하게 파악하여 필요한 사람들에게 사회급여를 정확하게 전달하려고 다양한 원리 사이의 선택을 의미한다. 아래 표는 세가지 제도의 적용대상의 비교이다.

[표2-21] 세가지 제도의 적용대상의 비교

	독립형양로보험제도	종합형양로보험제도	납입형양로보험제도
대상	외지에서 온 농민 공	외지에서 온 농민 공	외지에서 온 농민 공
퇴직연령	남자 만 60세 이상, 여자 만 50세 이상	남자 만 60세 이상, 여자 만 50세 이상	남자 만 60세 이상, 여자 만 50세 이상
기여기간	12개 월 이상	12개 월 이상	15년 이상
급여방식	일시불	일시불	매월

2. 급여체계: 무엇을 줄 것인가?

대부분의 경우, 연금액은 기여수준과 관련되고, 급여방식은 정기적으로 제공된다. 그러나 일부의 경우 연금급여를 이전의 수입과 아무런 관련이 없이 일정액을 보편적으로 제공한다. 또한 이런 보편적 연금을 소득비례 연금으로 보완하여 제공하는 사례도

[표2-22] 세가지 제도간의 부담비교

	납부기준	부담	개인계좌	사회통합금
독립형 양로보험	전년도 최저 월 소득	개인8%, 기업 19%	11%	16%
종합형 양로보험	전년도 평균 월 소득의 60%	개인:무, 기업 12.5%	무	12.5%
납입형 양로보험	직원의 월 소 득	개인8%, 기업 11%	8%	11%

3. 전달체계: 어떻게 급여를 줄 것인가?

공적연금의 급여지출에 필요한 재원을 충당하는 방법은 완전적립방식, 부분적립방식, 부과방식으로 분류될수 있다. 완전적립방식은 현재 근로세대가 가입시점부터 납입한 기여금과 기여금 투자수익을 합한 총액이 미래에 수급하게 되는 총연금의 급여와 같게 재정을 부담하는 방식이다. 부분적립방식은 현재의 근로세대가 지불한 기여금과 기여금의 투자수익에 의해 퇴직 후 그 세대가 지급받게 되는 연금급여의 상당 부분을 충당하도록 하고 나머지는 부과방식에 의해 충당하는 재정방식이다. 현실적으로 보면 완전적립방식을 채택하는 것은 거의 불가능하기 때문에 적립방식을 채택하는 국가들의 경우 대부분 부분적립방식을 채택하고 있다. 아래 표는 세가지 제도간의 급여비교이다.

[표2-23] 세가지 제도간의 급여비교

	납부기준	부담비율	급여금액
독립형양로보험제도	전년도 최저월소득	개인8%,기업19%	개 인 계 좌 + $\sum a_n \times (1 \div x) \times \sum b_n x$
종합형양로보험제도	전년도 평균 월소 득의 60%	개인:무, 기 업:12.5%	부담금 중의7%
납입형양로보험제도	직원의 월소득	개인8%, 기업11%	개인양로보험계좌 금액/양로보험받는 기간+기초양로금

4. 자원체계: 어떻게 재원을 조달할 것인가?

사회복지 정책에 있어서 사회복지전계의 목위해 필요한 재원을 어떻게 합리적 계획적으로 동원하여 배분하고 효율적으로 사용할 것인가는 매우 중요한 사안이다. 아무리 좋은 계획이 있다 할지라도 그 재원이 불충분하다면 해당정책은 성공하기 어려울 것이다. 클라이언트의 욕구는 무한한 것에 비하여 사회복지서비스 조직이 지출할수 있는 재원은 매우 한정적이다. 그렇기 때문에 다양한 재원의 발굴이 필요하다고 한다. 아래 표는 제도간의 전달체계비교이다.

[표2-24] 세가지 제도간의 전달체계비교

독립형양로보험	정부기관	감독기관 언급하지 않음	이전 및 해약 이전가능, 해약가능
종합형양로보험	위탁운영	상하이시 외래 인 원 직업관리 기구	이전불가, 해약불가
납입형양로보험	정부기관	심진시 재정부 및 사회보험 감독 기 관	이전가능, 해약가능

제4절 양로보험 가입에 영향을 미치는 요인

보험이란 갑작스럽게 발생하는 위험에 대해 경제적 차원에서 대처하기 위한 금융상품이다. 보험에 관한 이론들은 개인의 보험 선택행동은 불확실성 하에서 기대효용을 극대화하기 위한 합리적 행동이라고 설명하고 있다(Yarri, 1965; 백은영, 2012 재인용). 장수위험에 대비하기 위한 생명보험인 연금보험은 수익자가 살아있는 동안 보험금을 지급함으로써 은퇴 이후 기간 동안 꾸준한 소득 흐름을 제공함으로써 은퇴 이후의 경제적 불확실성을 해소해주는 역할을 하는 금융상품이다(Poterba, 2001; 백은영, 2012 재인용). 연금보험 가입에 영향을 미치는 요인들은 종류가 다양함으로 영역별 분류해서 각 요인을 명확히 설명할 수있다. 선행연구를 기초로 하며 연금보

험의 가입에 영향을 미치는 요인은 아래와 같이 구분할 수 있다(백은영, 2012 재인용).

1. 인구사회학적 요인

야리(Yarri, 1965)에 따라서 상속동기가 없을 때는 연금이 개인에게 최적의 선택이 되므로 상속동기는 연금 선택에는 부적(-) 영향을 미친다고 할 수 있다. 상속동기에 영향을 미치는 요인 결혼상태 및 자녀수는 연금수요에 유의미한 영향을 미치며 연령은 연금수요에 부적(-) 영향을 미치며 건강상태는 연금수요에 정적(+) 영향을 미친다고 나타났다(백은영, 2012 재인용). 최근에 연금수요 결정요인에 관한 연구에서는 연금 수요에 관한 이론적 분석을 토대로 연금수요에 영향을 미치는 요인들을 분석하고자 하였는데(Cappelletti et al, 2011; 백은영, 2012 재인용) 상속동기에 영향을 줄 수 있는 결혼상태 및 자녀는 연금수요에 유의미한 영향을 미치지 않는 반면 연령은 이론에서 예측하는 바와는 다른 결과를 나타내어 주었다. 그러나 건강상태 변수는 이론에서 제시하는 바와 유사한 결과를 나타내어 주어 건강상태가 좋을수록 연금을 선택할 확률이 더 높은 것으로 나타났다. 이 연구에서는 교육수준과 연금에 대한 이해 정도를 재무지식(financial literacy)의 효과로 보고 그 영향을 살펴보았는데, 교육준이 높거나 재무지식이 높을수록 연금에 대한 수요는 더 높아진다고 하였다(백은영, 2012 재인용). 링. 브라운(Brown, 2001)은 연금선택 가능성에 영향을 주는 요인들로 결혼상태 등의 영향을 분석하였다. 연구결과, 결혼한 경우 연금선택 가능성은 더 높아진다고 하였다. 베렌트(Berrendt, 2002)는 OECD국가를 중심으로 비교연구를 하여 영성보다는 남성이, 노령세대보다는 젊은 세대가 개인연금 수급자일 가능성이 높으므로 다층연금체계 내에서 강하게 보호받는다고 분석하였다(백은영, 2012; 문숙재·김연정, 1997 재인용). 가계의 포괄적인 저축 및 투자행동에 영향 미치는 변수로 연령, 성별, 취업상태, 교육, 가족크기, 결혼상태 등(Hogarth, 1991; Chang, 1994; Xiao, 1995에서 재인용)으로 나타났다. 학자들은 은퇴준비는 전형적으로 연령이 높아짐에 따라 증가하며, 특히 중년기 이상의 연령집단에서 가장 많이 제시된다고 하였다(Evans

Ekerdt & Bosse, 1985; Malroux & Xiao, 1995; Kilty & Behling, 1986; Richardson & Kilty, 1989). 하지만, 번하임(Bernheim, 1991)과 갠돌피와 마이너즈(Gandolfi and Miners, 1996)의 경우는 부(-)의 효과를 확인하기도 하였다. 따라서 연령 효과가 어떻게 나타나게 될지는 명확하지 않다고 보아야 한다. 베크(Beck, 1984)은 교육수준이 높은 사람이 은퇴준비 프로그램에 관한 내용으로 연금방안에 보다 많은 관심을 갖는다고 하였다. 교육수준은 보험 수요에 정(+)의 효과가 있는 것으로 기존 연구에서 확인되고 있다. 버데트와 팔메(Burdett and Palmer, 1984)가 종속변수를 가구 총 보험료, 가구소득 대비 가구 총 보험료, 가구원 1인당

총 보험료로 하였을 때 교육연수의 추정계수 부호는 모두 양(+)인 것으로 나타났다(문숙재·김연정, 1997 재인용).

2. 경제적 요인

개인연금 가입과 관련된 경제적 요인은 개인이 경제활동을 통해 소득을 얻는 것과 관련된 요인이다. 경제적 요인과 관련된 변수 중에 소득이 있다. 소득변수는 선행연구에 따라서 근로소득, 가구총소득 기준으로 분석을 하였다(김원식, 1996; 안종범·전승훈, 2005; 여윤경, 2005; 박창제, 2008; 김원섭·강성호, 2008; 송윤아, 2009). 개인연금과 관련한 수요자 측면의 연구들은 주로 개인연금 보유여부 및 불입액에 영향을 주는 요인을 분석한 연구들이 대부분이었다(문숙재·김연정, 1997; 전승훈 외, 2006; 주소현, 2011). 문숙재와 김연정(1997)은 개인연금 가입여부 및 불입액의 영향요인을 분석하기 위해 개인 및 가계의 인구통계학적 변수를 중심으로 분석하였다. 연구결과를 살펴보면, 인구통계학적 변수들 중에서는 소득과 자산 관련 변수가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 소득은 가입여부에는 정(+)적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

소득과 부(wealth)는 가계투자행동의 가장 중요한 결정요인으로, 소득은 가계의 저축 및 투자수준에 정적인 효과를 미치는 것으로 나타났으며(Avery & Kennickell, 1991; Chang, 1994; Davis & Schumm, 1987;

Foster, 1981; Hefferan, 1982; Xiao, 1995에서 재인용), 가구소득은 연금 가입결정에 정(+)적인 영향을 미칠 것으로 가정 할 수 있다. 노후 대비수준에 관한 국내외의 많은 연구들이, 가계의 소득수준은 노후 소득대비에 유의한 영향을 미치는 것으로 보고하고 있다(서전, 1991; Kilty & Behling, 1986). 이들 중 서전(1991)은 소득이 높을수록 노후 경제적 대비 가능성이 높아지며 이는 소득수준이 높을수록 노후대비를 위한 여유자금이 많아지기 때문으로 해석된다(문숙재·김연정, 1997 재인용). 자산이 클수록 보험 수요가 클 수도 있으며, 금전적 여유로 저축을 할 수 있게 됨으로써 보험이 오히려 열등재가 될 수도 있는 것이다. 브라운(Brown, 2001)은 연금선택 가능성에 영향을 주는 요인들로 자산 등의 영향을 분석하였다. 연구결과에 따르면 퇴직자산이 적은 경우 연금선택 가능성은 더 높아진다고 하였다. 배범주(1999)의 연구에 따라 경제적 부담이 보험료 납부 불응에 가장 영향력이 있는 것으로 나타났다(백은영, 2012; 문숙재·김연정, 1997 재인용).

3. 심리적 요인

노후 경제적 생활에 대한 불안 여부는 연금 가입에 정(+)의 방향으로 영향을 미칠 수 있다. 버데트와 팔메(Burnett와 Palmer, 1984)는 가구의 보험에 가입에 심리적 요인, 즉 위험에 대한 인지가 유의미한 영향을 미친다는 결과를 보이고 있다. 연금은 노후 경제적 위험에 대비하는 보험의 일종이므로, 각 가구의 노후 경제적 생활에 대한 불안 정도가 연금 가입에 유의미한 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다(문숙재·김연정, 1997). 브라운(Brown, 2001)은 연금선택 가능성에 영향을 주는 요인들로 결혼상태, 위험성향, 기대수명 등의 영향을 분석하였다. 연구 결과, 높은 위험회피성향을 가지고 있는 경우 연금선택 가능성은 더 높아진다고 하였다(백은영, 2012). 개인연금과 관련한 수요자 측면의 연구들은 주로 개인연금 보유여부 및 불입액에 영향을 주는 요인을 분석한 연구들이 대부분이었다(문숙재·김연정, 1997; 전승훈 외, 2006; 주소현, 2011). 주소현(2011)은 개인 및 가구의 인구통계학적 변수들에 재무 설계와 관한 변수들과 상속동기를 추가하여 개

인연금 가입여부 및 불입액의 영향요인을 분석하였다. 연구 결과를 살펴보면, 연금 선택에 주요한 변수로 포함된 위험성향은 가입여부 및 불입액에 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다.

노후준비도가 높을수록 위험회피성향을 강한다고 할 수 있다. 노후준비(prepareness for old age)는 개체의 수준에서 체계적응을 위해 자원을 소비해야 할 상황에 있을 때 문제해결을 위해 기울이는 노력(Lazarus & Folkman, 1984)으로, 노년기 삶의 시간적길이가 늘어난 만큼 보다 적극적으로 노후준비를 해야 ‘제3기 인생’이라는 성공적인 노후를 보낼 수 있다(김미혜, 2010; 신순옥, 2012 재인용). 이와 마찬가지로 로와 칸(Rowe & Kahn, 1997)의 성공적 노화이론에서도 개인의 삶의 방식에 대한 선택과 준비에 따라 자신의 노후가 견정된다고 보았다. 따라서 성공적 노후를 위해서는 부정적인 사건을 예측하거나 통제할 수는 없지만 질병이나 장애발생을 줄이기 위한 예방적인 방법들을 사용할 수 있어야 한다. 즉, 성공적인 노후생활은 노인이 되기 전부터 자신이 어떻게 노후를 준비하고 관리하느냐에 따라 달라진다는 것이다(김미혜, 2010; 신순옥, 2012 재인용).

4. 제도적 요인

메이어(Mayer, 1995) 등은 신뢰를 “신뢰는 신뢰주체가 상대방이 자신에게 중요한 행동을 할 것이 예상되는 상황에서 그를 감독 또는 통제할 수 있느냐의 여부와 관계없이 상대방의 행동에 대한 자신의 피해 감수성을 기꺼이 수용하는것”이라고 정의하였다(이지영, 2009). 제도 신뢰도의 개념은 정책 과정과 관련시켜 볼 때, 제도가 시행되기 이전에 제도 효과를 예측하는데 사용되기도 하고 제도 집행 이후 나타난 제도 결과 전반에 대한 느낌을 표현하는데 사용되기도 한다. 제도 신뢰도 형성에 작용하는요인들을 중심으로 제도 당국에 대한 신뢰도, 제도 내용에 대한 신뢰도, 제도과정에 대한 신뢰도 등으로 나눌 수 있다(이지영, 2009). 백화종, 강성호(2008)는 국민연금 신뢰수준이 낮은 원인과 신뢰수준에 영향을 주는 결정요인에 대해 분석하고, 국민연금에 대한 이해수준이 신뢰도를 결정하는 주요요인 인지를

분석하였다. 국민연금 가입자와 수급자의 신뢰수준에 차이가 있으며, 수급자가 가입자보다 신뢰수준이 높은 것으로 확인되었다(이중일, 2008 재인용). 배현진(2002)은 국민연금 가입자가 국민연금에 대한 이해와 국민연금에 대한 불만요인을 전국 각 지역의 수급자 및 가입자를 대상으로 광범위하게 제도적측면과 가입자 인식측면을 고려한 국민연금제도의 개선 방안도출에 관한 연구를 실시하였다. 연구결과 연구대상 전반적으로 사회보험에 대한 인식이 미흡하며 사회보험에 대한용 인지 정도가 높은 가입자일수록 국민연금에 대한 관심이 높은 것으로 조사되었다(이중일, 2008 재인용).

국민연금제도의 신뢰도와 관련하여 제도 관리적 요인은 소득신고 관리요인, 국민연금 기금운용 관리요인과 국민연금제도 홍보요인으로 구분할 수 있다. 이용하(2005)는 국민연금의 신뢰도 제고를 위해 가장 시급한 것은 지역가입자 집단에 대한 불신해소 문제이며, 무엇보다도 소득파악 곤란에 따른 보험료부담의 불공평성과 지역가입자의 부담과중 문제 등에 따른 불신과 불만이 제도 순응성에 더 부정적인 영향을 미치는 것으로 판단하였다. 국민연금 기금은 안정성, 수익성, 공공성, 유동성, 운용 독립성의 원칙 하에서 운용되고 있다. 하지만, 급격한 고령화와 낮은 출산율은 미래의 기금 재정에도 큰 부담으로 작용하게 된다. 이러한 상황에서 국민연금 기금의 체계적이고 안정적인 운용 및 관리는 무엇보다도 중요한 과제이며 기금에 대한 불신과 기금고갈에 대한 불안감은 국민연금제도에 대한 국민들의 신뢰를 저해하는 주요 요인이 되고 있다(이용하·강성호, 2005).

김진수, 이동영, 안수란(2008)은 국민연금 가입자 및 수급자 528명을 설문조사하여 국민연금 대상자의 제도인식을 평가하였다. 조사결과, 국민연금 제도에 대한 국민의 이해의 범위와 정확성이 객관적으로 매우 떨어지며, 국민연금에 대한 객관적 정보를 정확히 이해할수록 제도의 신뢰수준이 높아진다는 결과가 나왔다(이지영, 2009).

박근영(2004)은 국민연금 도시지역 가입자의 보험료 체납행위에 어떠한 요인이 영향을 미치는지를 서울시 국민연금 도시지역 가입자를 대상으로 조사하였다. 연구결과에 따라 지역가입자의 정책요인, 정책관리기관요인,

사회보험에 대한 관심도에 대한 인지요인, 국민연금 수급연령에 대한 인지요인, 정책관리기관의 투명성 등이 보험료 체납에 영향을 미친 것으로 나타났다(하영란, 2009). 설문환(2001)은 안산시 사업장가입자와 지역가입자 205명을 할당표본 추출방법으로 설문지를 활용하여 국민연금에 대한 일반적인 수준과 각 특성에 대한 인식수준을 파악하고 일반 민간보험에 대한 인식을 비교분석하였다. 조사결과 국민연금의 필요성은 부각되었으나, 가입자들의 전반적인 국민연금 인지수준이 낮으며, 제도 자체에 대한 인식부족이 결과적으로 정부시책 전반에 대한 불신으로 이어지는 현상으로 나타나고 있는 것으로 파악했다. 또한 가입자들이 국민연금보다는 개인연금을 선호하며, 기금운용에 대한 신뢰도가 상당히 부정적인 것으로 나타났다. 따라서 국민연금 내용과 연금지급에 관한 신뢰성, 기금의 투명성, 제도에 대한 적극적인 홍보 등이 필요하다고 강조하고 있다(하영란, 2009).

제5절 효과성의 분석기준

본 연구에서 양로보험의 효과성 분석기준은 사회보장의 원칙과 사회정책 평가 기준에 관한 연구에서 도출하였다. 베버리지는 보고서에서 사회보장에 대해 실업, 질병 혹은 사고, 노령 또는 기타 생활상의 어려움으로 인한 수입상실시 소득을 보장해주는 것으로 정의하고 기본적으로 사회보장은 최저수준의 보장에 있다고 하였다. 베버리지는 이러한 사회문제를 해결하기 위하여 사회보험이 사회보장의 주요방식이 되어야 한다고 하고 사회보험의 원칙으로 균일한 생계급여, 균일한 기여금, 행정적책임의 단일화, 급여의 적절성, 분류 등 여섯가지 기본원칙을 제시하였다.

또한 국제노동기구는 사회보장의 원칙 세 가지를 제시하였다. 첫째, 수혜 대상의 보편적인 보호원칙으로 사회보장은 근로자는 물론 전체 국민을 대상으로 해야 한다는 것이다. 둘째, 비용부담의 공통성 원칙으로 사회보장 비용부담은 국가 또는 사용자 혹은 양자 공동부담으로 하며 근로자 부담은

일정한 수준을 넘어서는 안된다는 것이다. 셋째, 보험의 급여수준에 관한 원칙으로 수급자의 종전 소득과 비례해서 지불한다는 급여비례원칙과 법정 최저액을 보장한다는 급여균일원칙을 제시하고 있다.

위에서 본바와 같이 주요 사회보장의 원칙의 공통된 요소는 적용대상, 급여수준, 기여수준이다.

한편 사회정책을 평가하는 연구로 신소영(2006)은 유형별 기초연금제도의 효과를 비교 평가하기 위해서 연금제도 적용의 보편성, 급여의 적절성, 재정적 안정성 등 세 가지 척도를 가지고 분석하여 기초연금제도가 어떤 가능성과 한계를 갖고 있는지 검토했다. 이 연구의 결과 기초연금제도 도입시의 장단점을 구분하여 한국에서의 노후소득보장이라는 목표를 효과적으로 달성할수 있는 최선의 방법을 모색하는데 기여할 것이다.

김용하(2011)는 인구구조의 고령화에 대응하기 위한 노후 소득보장시스템의 개혁을 위해 OECD 및 EU 각국의 정책적 노력을 정리하고 정책수단별로 보장성, 형평성, 재정안정성 측면에서 그 효과성을 분석하여 한국의 향후 연금제도 개선에 필요한 정책적 근거기반을 구축했다.

문형표(2007)는 2007년 국민연금법 개정의 기대효과 및 한계를 다각도로 평가하기 위하여 2007년 개정된 국민연금제도의 재정적 지속가능성, 소득계층 및 세대 간 형평성, 노후소득원으로서의 적절성 등의 측면에 미치는 영향에 대해서 다양한 시뮬레이션분석을 통해 정량적으로 평가했으며 이를 토대로 향후 제도의 지속적 발전을 위한 추가적인 제도개선과제도 도출했다.

본 연구에서는 양로보험제도의 효과성 비교척도를 급여대상의 포괄성, 급여수준의 보장성으로 정하였다.

제3장 연구방법

제1절 자료수집 방법 및 수집

본 연구에서 활용한 자료는 중국과 한국 양국의 농민공 양로보험에 관한 단행본, 학술지논문, 연구보고서, 학술대회 발표논문, 그리고 유관 정부기관의 홈페이지 등 인터넷자료등을 포함하였다.

본 연구는 문헌자료의 연구를 통해 이루어지고 있다. 문헌연구법은 본 연구의 기본적인 접근방법이라고 볼수 있다. 중국의 세가지 농민공 양로보험간의 비교 연구를 위하여 Gilbert&Terrell의 분석틀을 활용하였다. Gilbert&Terrell는 대상, 급여, 전달, 재원 등을 사회복지정책 분석의 틀로 설정하고 있다. 이들의 사회복지 정책분석틀은 거시적이고 포괄적인 관점에서 정책을 체계적으로 분석할수 있다. 즉, 적용대상의 자격, 급여 종류 및 기업과 개인 부담, 급여 계산 방법,그리고 전달체계 및 운영 방식등을 분석하였다.

[표3-1] 연구의 분석틀

분석틀	분석내용
대상	자격조건: 연령, 신분
재원	재원구성, 비용부담
급여	급여종류, 급여율
전달	운영방식, 전달체계

그리고 또 중국 중앙정부 및 지방정부 통계청 자료를 이용하여 세가지 양로보험의 실제적인 효과를 분석하였다. 즉 급여대상의 포괄성, 급여수준의 보장성으로 구분하여 각 양로보험제도 사례를 분석하였다. 구체적으로 각 제도별로 적용대상의 범위와 가입률 변화추이를 비교하고, 수혜받는 사람의 생활수준을 어느 정도 보장할수 있는지를 비교하였다. 이러한 비교연

구를 통해서 얻은 교훈을 바탕으로 부작용을 최소화하는 개선방안을 제시하였다.

그리고 독립형 양로보험, 종합형 양로보험, 납입형 양로보험 이 세 가지 서로 다른 농민공 양로보험제도의 대표적 9개 도시를 선정하여 이 9개 도시의 지난 2002년부터 2011년까지의 10년간 농민공들의 양로보험에 가입한 가입률에 미치는 영향요인을 통계분석을 이용하여 비교해보았다. 농민공의 양로보험 가입률을 종속변수로 하고 제도간의 차이를 독립변수로 하여 각 지역의 TGDP, GRDP, 그 지역 농민공들의 양로보험 가입연령, 그 지역의 양로보험금 납부표준 등을 통제변수로 하여 회귀분석하였다.

[표3-2] 9개 도시의 10년(2002-2011)간 농민공의 양로보험 가입률 (단위: %)

	베이징	칭다우	난징	상하이	청두	다롄	광저우	둥관	쑤저우
2002	11.2	9.3	7.6	8	7.2	9.3	8.5	9.3	13.5
2003	11	8.9	7.5	18.2	10.6	11.2	9.7	10.2	16.3
2004	11.2	9.5	8.1	45.7	15.1	16.8	12.8	11	20.4
2005	11.4	10	8	42.5	15	17.1	14	11.9	26.5
2006	11.7	10.1	8.6	44.5	15.3	17.6	15.4	13	35.3
2007	11.7	10.4	8.5	50.5	16.7	19.7	16.7	14.1	43.4
2008	27.4	21.5	18.3	59.8	23.5	24.4	18.1	15.7	48.3
2009	30.2	23	21.2	54.4	21.4	20.1	18.3	17.6	52.7
2010	22.6	19.4	17.5	45.1	18.2	21.3	20.1	19.7	55.2
2011	19.8	17.6	15.4	40.8	16.5	18.3	25.1	23.7	59.8

출처: 국가, 각 성시 통계국(2002-2011)

이 연구는 2002년부터 2011년까지 9개 도시의 농민공의 양로보험 가입률, GDP총액, 농민공일인당GDP, 전년도 가입률, 가입시 나이, 그리고 납부표준으로 Panel-data모형을 만들었다.

제2절 연구가설의 설정

앞의 이론과 선행연구에서 양로보험제도에 가입하는 영향 요인에 인구학 사회학적 요인, 경제적 요인, 심리적 요인, 제도적 요인이 있다는 것을 알 수 있다. 이 연구에서 독립변수로 하는 제도적 차이는 제도적 요인에 귀납되고 통제변수로 하는 TGDP, GRDP는 경제적 요인, 가입연령과 지역차이는 인구사회학적 요인으로 귀결된다.

무화이중, 앤린린(穆怀忠 闫琳琳, 2012)의 연구에 의하면 의식자체가 사람들의 결단력에 중요한 영향을 미친다고 하였다. 농민공들이 당지 양로보험 제도자체에 대한 신뢰, 신임도가 농민공 양로보험가입률의 높고 낮음에 큰 영향을 준다. 그리고 양로보험제도의 추진, 실행 과정에서 양로보험에 대한 광고, 선전효과, 수속처리 편의정도, 집행인원들의 태도 등이 모두 농민공 양로보험 가입률에 영향을 미친다는 것으로 나타났다.

제도 신뢰도 형성에 작용하는 요인들을 중심으로 제도 당국에 대한 신뢰도, 제도 내용에 대한 신뢰도, 제도과정에 대한 신뢰도 등으로 나눌 수 있다(이지영, 2009). 백화종, 강성호(2008)는 국민연금 신뢰수준이 낮은 원인과 신뢰수준에 영향을 주는 결정요인에 대해 분석하고, 국민연금에 대한 이해수준이 신뢰도를 결정하는 주요요인 인지를 분석하였다. 배현진(2002)은 국민연금 가입자가 국민연금에 대한 이해와 국민연금에 대한 불만요인을 전국 각 지역의 수급자 및 가입자를 대상으로 광범위하게 제도적측면과 가입자 인식측면을 고려한 국민연금제도의 개선 방안도출에 관한 연구를 실시하였다. 연구결과 연구대상 전반적으로 사회보험에 대한 인식이 미흡하며 사회보험에 대한용 인지 정도가 높은 가입자일수록 국민연금에 대한 관심이 높은 것으로 조사되었다(이중일, 2008 재인용).

잔카이, 선쭈광(展凯 申曙光, 2008)은 독립형 양로보험의 정책평가를 하기 위해 베이징시를 예를 들어 연금의 충족성, 미래 양로보험금대체율의 계산과 비교를 통하여 얻은 결과 독립형 가지속발전(可持续发展)능력이 부족하고 베이징시 자체에도 합당한 제도가 되지 못하다는 결론을 얻었다. 그리고 화잉팡, 쉬홍친(华迎放 徐红勤, 2008)은 상하이로 중심으로 하여 실지방

문조사하여 보장범위, 납부기준, 연금대체를, 포괄범위 등을 비교분석한 결과 상하이시를 대표로 하는 종합형 양로보험제도가 아직도 일정한 발전 전망이 있고 상하이시의 농민공 양로수요를 만족시켜주고 있다는 조사보고가 나왔다.

뤄펑뱌, 라오우칭쥬(吕鹏博 雒庆举,2009)는 농민공이 가장 많은 쑤저우시를 중심으로 하여 전체 광둥성의 농민공 양로보험제도의 납부기본금, 납부기간, 이전가능성, 개인통장 등을 기초로 하여 연구분석 하고 농민공들이 양로보험에 대한 만족도 조사를 한 결과 납입형 양로보험제도가 농민공들한테 비교적 높은 만족도를 갖고 있고 제도자체가 비교적 능통성이 있다고 나타났다.

제도적 차이가 농민공 양로보험 가입률에 대한 영향의 가설

가설1: 제도더미1, 즉 독립형 양로보험제도가 농민공의 양로보험제도 가입률에 부(-)의 영향이 있다.

가설2: 제도더미2, 즉 종합형 양로보험제도가 농민공의 양로보험제도 가입률에 정(+)의 영향이 있다.

가설3: 납입형 양로보험제도가 농민공의 양로보험제도 가입률에 정(+)의 영향이 있다.

문숙재와 김연정(1997)은 개인연금 가입여부 및 불입액의 영향요인을 분석하기 위해 개인 및 가계의 인구통계학적 변수를 중심으로 분석하였다. 연구 결과를 살펴보면, 인구통계학적 변수들 중에서는 소득과 자산 관련 변수가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 소득은 가입여부에는 정(+)적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 서전(1991)은 소득이 높을수록 노후 경제적 대비 가능성이 높아지며 이는 소득수준이 높을수록 노후대비를 위한 여유자금이 많아지기 때문으로 해석된다(문숙재·김연정, 1997 재인용).

무화이중, 앤린린(穆怀忠 闫琳琳,2012)은 개인소득수준, 가입시 연령 등이 농민공 양로보험 가입률에 정(+)의 영향이 있다고 하였다.

TGDP, GRDP가 농민공 양로보험 가입률에 대한 영향의 가설

가설1: TGDP, 즉 지역 총GDP의 양은 농민공 양로보험 가입률에 정(+)의 영향이 있다.

가설2: GRDP, 즉 지역 일인당 GDP의 양은 농민공 양로보험 가입률에 정(+)영향이 있다.

보험수요함수를 추정하는 경우에 흔히 고려되는 설명변수는 해당 표본의 연령, 교육수준 등이다. 연령의 경우는 샤워스와 쇼틱(Showers and Shotick, 1994)에 따르면, 정(+)의 효과를 보이는 것으로 확인되었다. 예를 들어 위험을 기피하려는 경향이 연령에 따라 증가할 수 있으며, 이는 보험 수요의 증가로 나타날 수 있다. 양로보험자체의 역향선택 효과에 의하여 나이가 많을수록 양로보험 가입률이 상대적으로 높아진다.

가입연령이 농민공 양로보험 가입률에 대한 영향의 가설

가설: 가입연령이 농민공 양로보험 가입률에 정(+)의 영향이 있다.

그리고 지역차이, 즉 각 지역의 호적제도, 지역자체 정책, 교육보급 수준, 도시환경도 농민공들이 양로보험에 가입하는 비율에 일정한 영향이 있다고 나타났다. 호적제도의 제한으로 하여 농민공이 교육을 받거나 도시 양호보험에 가입하는데 비교적 큰 장애가 있고 농민공 양로보험가입률에 저해작용을 하며 농민공들의 양로보험 가입적극성에도 큰 타격을 안겨준다.(穆怀申 闫琳琳,2012)

지역더미, 즉 지역차이가 농민공 양로보험 가입률에 대한 영향의 가설

가설: 지역더미1부터9까지 모두 농민공 양로보험 가입률에 부(-)의 영향이 있다.

위의 가설들에 근거하여 SPSS를 이용하여 회귀분석하여 가설들을 검증

하였다.

제4장 연구결과

제1절 9개 도시의 가입률 영향요소의 회귀분석

9개 도시의 가입률 영향요소에는 제도의 유형, TGDP, GRDP, 가입연령, 납부표준, 그리고 지역더미변수가 있다. 여기서 본 연구의 주된 관심은 제도의 유형 변수이다. 이는 더미변수인 ‘독립형’ 변수와 ‘종합형’ 변수로 측정된다. 전자의 경우 독립형 제도를 채택하면 1, 기타 제도를 채택하면 0으로 측정하고, 후자의 경우 종합형 제도를 채택하면 1, 기타 제도를 채택하면 0으로 측정한다. 다른 조건이 동일할 경우 독립형 제도를 채택한 도시의 경우 농민공의 양로보험 가입률은 다른 제도를 채택한 도시의 경우보다 낮을 것으로 예상된다. 또한, 다른 조건이 동일할 경우 종합형 제도를 채택한 도시의 경우 농민공의 양로보험 가입률은 다른 제도를 채택한 도시의 경우보다 높을 것으로 예상된다. 기타 통제변수의 인과관계에 관한 가설은 앞선 3장에서 논의한 바와 같다. 제3장에서 논의한 연구 분석틀과 방법론에 따라 중국내 9개 도시의 농민공의 양로보험가입률에 영향을 미친 요인들에 대한 회귀분석 결과는 아래와 표 4-1과 같다.

[표4-1] 각 도시 농민공 양로보험가입률에 대한 회귀분석모형 결과

영향요인	비표준화 구조계수(b)	표준화구조 계수(b)	표준 오차(S E)	t값	p값
제도유형(독립 형)	-6.094	-0.216	2.497	-2.441	0.017**
제도유형(종합 형)	2.126	0.076	2.543	3.572	0.001** *
TGDP	0.001	0.427	0.001	2.650	0.010** *
GRDP	0.000	0.239	0.000	2.157	0.034**
가입연령	0.332	0.033	0.604	0.549	0.585
납부표준	-1.807	-0.204	0.925	-6.625	0.001** *
지역더미(베이 징)	-20.302	-0.481	3.064	-2.795	0.000** *
지역더미(칭다 우)	-13.022	-0.308	4.659	-2.795	0.007** *
지역더미(난징)	-14.557	-0.345	5.187	-2.807	0.006** *
지역더미(청두)	-12.177	-0.288	4.917	-2.477	0.015**
지역더미(다렌)	-10.669	-0.253	5.265	-2.026	0.046**
지역더미(광저우)	-18.650	-0.442	4.361	-4.277	0.000***
지역더미(둥관)	-13.062	-0.309	5.674	-2.302	0.024**
지역더미(쑤저우)	1.886	0.045	4.850	0.389	0.698
상수	5.131	19.652		0.261	0.795
Adjusted R Square(R Square)	0.771(0.800)		F	28.276***	

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.001

결과를 놓고 보면 수정된 제곱은 0.771이므로 독립변수는 전체적으로 종속 변수의 77.1%를 결정한다. 그러므로 위의 독립변수는 종속변수인 가입률에 비교적 큰 영향을 준다는 것을 알 수 있다. 분산분석의 유의확률은 0.000으로 유의수준 0.05보다 작으므로 회귀식은 0이 아니다. 즉 모형이 적합하다.

독립형 양로보험제도는 95%의 신뢰구간에서 양로보험 가입률에 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향이 있다. 종합형 양로보험제도는 99%의 신뢰구간에서 양로보험 가입률에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향이 있다. 이러한 결과를 바탕으로 유추할 때 납입형 양로보험제도도 양로보험 가입률에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향이 있는 것으로 판단된다.⁹⁾

통제변수들의 회귀분석결과를 보면 TGDP는 99%의 신뢰구간에서 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향이 있고, GRDP는 95%의 신뢰구간에서 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향이 있으며 납부표준은 99%의 신뢰구간에서 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향이 있다. 가입연령은 통계적 의미가 없다. 지역더미변수의 경우 통계적으로 의미가 없는 썬썬을 제외하고 다른 모든 지역더미변수들은 양로보험 가입률에 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향이 있는 것으로 나타났다.

위에서 세 가지 농민공의 양로보험제도 유형의 특성이 어떻게 양로보험 가입률에 다른 영향을 주는지 아래의 제2절 세 가지 제도간의 비교분석과 세 가지 제도의 평가, 그리고 제3절 제도 간의 효과성 비교를 통하여 그 원인을 알아보려고 한다.

제2절 세가지 제도간의 비교분석

1.대상체계

Gilbert&Terrell 에 의하면 대상은 누가 혜택을 받을 것이며, 그 자격조건을 어떻게 규정하는가에 관한 논의한다. 이 부분에서는 양로보험의 적용대상이 누구인지 그리고 자격조건이 어떻게 되는지에 대해 설명하고자 한다. 구체적으로, 자격조건 기준이 되는 신분, 연령, 그리고 기여기간의 세가지 측면으로 살펴보면 다음과 같다.

①독립형 양로보험제도

9) 더미변수를 조정하여 별도의 회귀분석을 실시한 결과 종합형 양로보험제도가 납입형 양로보험제도보다 양로보험 가입률에 더 큰 정(+)의 영향을 갖는 것으로 나타났다.

북경시는 2001 년에 북경시 농민공 양로보험임시 실시 방법을 시행하였다. 이 방법에 의하면 적용대상은 북경시내에 있는 국유기업, 외자기업, 사영기업, 그리고 국가기관, 사회단체 등에서 일하고 있는 노동계약을 체결한 모든 외지에서 온 농민공이다. 급여를 받을수 있는 연령은 남자 만 60 세 이상, 여자 만 50 세 이상이다. 또한 보험료를 12 개월 이상 납부해야만 급여대상이 될수 있다.

②종합형 양로보험제도

2004 년 상하이시정부는 상하이시 외래 인원에 대한 종합보험임시 실시 방법을 시행하였다. 이 제도의 적용대상은 호적은 외지에 소속되어 있지만 상하이로 노동하러 온 사람이며, 상하이시 내에서 국가기관, 사회단체, 기업, 민영기업 등에서 일하는 사람이다. 이 제도는 농민공을 위해 양로보험, 의료보험, 산재보험을 통합하여 제공하는 종합적인 보험제도이다. 이중에서 양로보험은 보험료를 12 개월 이상 연속으로 납부해야만 급여를 받을수 있다. 나이가 만 60 세 이상인 남성농민공과 만 50 세 이상인 여성 농민공의 경우, 급여를 받을 수 있다.

③납입형 양로보험제도

2006 년 쑨쑨시정부는 쑨쑨경제특별시 기업직원 양로보험조례를 시행하였다. 이 제도는 외지에서 노동하러 온 사람에게 쑨쑨시의 원 도시주민과 같은 양로보험제도를 적용하는 것이다. 이 제도에 의하면 농민공 가입자는 보험료를 15 년 이상 납부해야만 노후에 급여를 받을수 있다. 그리고 퇴직연령이 남자는 만 60 세 이상이고, 여자는 만 50 세 이상이다.

2. 재원체계

Neil Gilbert&Paul Terrell 는 사회복지 서비스에 소요되는 비용을 충당하기 위한 재정이 기본적으로 세가지 방법에 의해 마련된다고 보았다. 즉, 조세와 부담금 그리고 이용료가 그것들이다. 여기에서는 주로 보험 부담금에 대해 설명하겠다. 구체적으로 양로보험 부담금을 개인과 기업이 각각 어느 정도 부담하는지에 대해 분석하고자 한다.

①독립형양로보험

2001년에 북경시 농민공 양로보험 실시 실시방법에 의해 양로보험 비용은 농민공과 기업이 함께 부담한다. 구체적으로는 기업은 농민공 채용 인원에 따라 전년도 최저 월소득의 19%를 부담하고, 개인은 전년도 최저 월소득의 8%를 부담한다. 기업과 개인이 부담한 최저 월 소득 27%중 11%는 개인계좌로 입금하게 되고, 나머지 16%는 사회통합금에 지불된다.

②종합형 양로보험

2004년 상하이시 외래 인원에 대한 종합보험 실시 실시 방법에 의하면 기업들이 전년도 상하이 평균 월 소득의 60%를 기준으로 하여 이것의 12.5%를 부담한다. 농민공은 개인적으로 부담 비용이 없다. 단, 자영업자인 경우에는 개인적으로 모두 부담해야 한다. 부담비용 중 7.5%는 산재보험과 의료보험에 들어가고 나머지 5%는 양로보험비용이다.

③납입형 양로보험

납입형양로보험제도는 기존 향진양로보험제도의 가입대상을 확대한것으로 도시주민과 농민공이 가입할수 있다. 썬썬시 정부는 1998년에 썬썬경제 특별시 기업 직원 양로보험 조례를 발표했다. 그 이후 2000년과 2006에 이 조례 내용에 대한 두 번의 수정이 있었다. 2006년도에 수정된 조례에 의하면, 직원의 월 소득을 기준으로 기업과 개인이 각각 11%, 8%를 부담한다. 총 19%, 8%는 개인계좌에 지급되고 나머지 11%는 사회통합금으로 지불된다.

3. 급여체계

①독립형 양로보험제도

북경시의 경우, 2001년에 북경시 농민공 양로보험 실시 실시 방법에 의하면 농민공은 12개월 이상 보험료를 납부해야만 은퇴할 때 양로보험 급여를 받을수 있다. 농민공들이 양로보험을 가입할때는 개인양로보험계좌를 만들어 나중에 양로보험금이 일시적으로 이 계좌에 입금된다. 양로보험금액은

두부분으로 구성된다. 하나는 농민공들의 부담금 적용률¹⁰⁾중 11%로 개인계좌에 입금하는 금액이다. 또 하나는 농민공의 가입 년수에 따라 계산하는 양로금이다.

②종합형양로보험제도

2004년 상하이시정부는 상하이시 외래인원에 대한 종합보험임시 실시 방법을 시행하였다. 이 종합형 양로보험제도는 양로보험, 의료보험, 산재보험을 융합한 종합적인 보험제도이다. 이 방법에 의하면 기업들이 농민공을 위하여 전년도 상하이시 평균 월 소득의 60%를 적용율로 삼고, 12.5%를 부담한다. 직장이 없는 경우에 개인은 스스로 같은 금액을 부담해야 한다. 종합형 보험이라서 혜택 종류도 다양하다. 직장이 있는 농민공은 산재보험, 의료보험, 양로보험을 적용받고, 직장이 없는 농민공은 긴급지원보험, 의료보험, 양로보험을 적용받으며, 외지에서 임시적으로 온 기업의 농민공은 산재보험과 의료보험을 적용받는다. 그 중에서 양로보험의 경우 농민공은 일년 이상 보험료를 납부해야만 노년급여를 위한 증명서류를 받을수 있다. 노후에 이 증명서류를 중국생명보험회사의 상해 지점에 제출한후 일시적으로 급여를 받을수 있다. 급여액은 실제 부담금 12.5%중의 7%¹¹⁾이다.

③납입형 양로보험제도

쑤저우시정부는 1998년 쑤저우경제특별시 기업 직원 양로보험조례를 발표하였다. 그 이후 2000년과 2006년에 이 조례를 두차례 수정했다. 1998년에 발표된 조례에 의하면 양로보험 부담비용은 직원의 월 소득을 기준으로 기업과 개인 각각 7%, 3%¹²⁾를 부담한다. 그 중에서 7%를 개인계좌에 지급하고 나머지는 사회통합금으로 이전된다. 농민공들은 양로보험 급여를 받을 때 개인계좌 부분만 받을수 있다.

또한 2000년 일차 수정된 조례에 따르면 양로보험 부담금은 직원의 월

10) 2001년에 북경시 농민공 양로보험 임시 실시 방법에 의하면 부담금 적용률은 기업이 농민공 채용 인원내 따라 전년도의 최저 월 소득의 19%를 적용하고 개인은 전년도 최저 월 소득의 8%로 적용한다.

11) 2002년에 나온 정책에 의하면 이 금액은 실제 부담금의 5%이다.

12) 1998년에 공포된 조례에 따르면 쑤저우시 주민들이 양로보험에 가입되면 부담비용은 직원의 월 소득을 기준으로 기업과 개인은 각각 12%와 5%를 부담한다.

소득을 기준으로 기업과 개인이 각각 9%, 5%를 지불하도록 증가되었다. 그 중에 11%는 개인계좌에 지급되고 나머지는 사회통합금¹³⁾으로 이전된다¹⁴⁾. 농민공들은 15년이상 기여해야만 노후에 급여를 매월 받을수 있다. 그 금액은 두 부분으로 구성되는데 하나는 개인계좌 적립금, 또 하나는 기초 양로보험금¹⁵⁾이다.

이후 2006년도에 이차 수정된 조례가 발표되었다. 부담금은 직원의 월소득을 기준으로 기업과 개인이 각각 11%, 8%를 지불하게 되었다. 보험금 산정을 중 8%가 개인계좌에 지급된다.

4. 전달체계

①독립형 양로보험제도

북경시 농민공 양로보험 실시방법에 의하면, 농민공들이 다른 지역으로 이동하는 경우 개인계좌만 농민공을 따라 이동한다. 또한 농민공이 귀향할 경우 양로보험은 그대로 유지되고 나중에 다시 북경시로 올때 이어서 가입할수 있다. 한편, 북경시에 다시 오지 않는 경우 농촌의 양로보험체계에 이전되거나 양로보험을 해약하는 것도 가능하다. 또한 농민공이 사망하는 경우 개인계좌의 금액이 가족에게 지불된다. 기업이 양로보험을 가입하지 않아서 농민공이 혜택을 못 받는 경우, 기업은 벌금을 낼 뿐만 아니라 농민고의 고용시간 동안의 부담금을 완납해야 된다.

②종합형 양로보험제도

종합형 양로보험은 양로보험, 산재보험, 의료보험을 모두 포함한다. 보험금은 중국 생명 보험 회사의 상해 지점이 위탁 운영하고, 상하이시 외래 인원 직업 관리 기구가 기금의 운영을 감독한다. 노동보장행정부는 기업들이 보험 비용을 납부하는지에 대해 감독하며, 기업이 양로보험에 가입하지 않

13) 사회통합금(社会统筹基金)은 기업들이 직원들을 위해 납부하는 보험료 중 일정한 부분을 개인 계좌에 입금한후 나머지 부분이다

14) 이 때부터는 농민공과 썬전시 주민이 같은 보험산정율이 적용된다.

15) 기초양로보험금은 직원이 퇴직할 때 전년도 전체 직원 평균 월 소득의 20%이다.

은 경우 강제적으로 징수할수 있고 보험금이 연체될 경우 매일 2%의 연체율을 적용할수 있다. 보험료가 연체되는 동안 농민공들에게 산업재해가 발생하면 의료비는 기업들이 부담해야 한다. 또한 농민공들이 자기 권익을 보호 받지 못하는 경우 노동 중재기관에 신고할수 있다. 종합형 양로보험제도는 다른 지역으로 이전하거나 양로보험을 해약할수 없다.

③납입형 양로보험제도

2006년 썬썬경제 특별시 기업 직원 양로보험조례에 의하면 농민공이 다른 지역으로 이동할때 양로보험도 이전할수 있다. 또한 농민공들이 양로보험을 해약할수도 있다. 다만 개인 계좌부분만 받을수 있다. 농민공이 일시적으로 귀향하는 경우 양로보험은 그대로 유지된다. 농민공이 사망하는 경우 양로금을 가족에게 승계할수 있다. 또한 퇴직연령이 되었을때 양로보험을 가입한 기간이 15년미만인 경우는 개인계좌 적립금과 일시적으로 생활비¹⁶⁾가 지급된다. 양로보험의 징수와 지급은 썬썬시의 재정부가 관리한다. 재정부는 양로보험 기금을 관리하고 다른 용도로 쓸수 없다. 또한 재정부는 양로보험 기금의 징수, 지급, 운영 현황을 썬썬시 인민대표 위원회에 보고해야 한다. 양로보험을 감독하는 기관이 정부대표, 기업대표, 직원대표, 그리고 기타 대표로 구성되며 정부 대표는 총 대표수의 4분의 1을 초과하면 안된다. 이 사회보험 감독기관은 양로보험 기금의 징수, 지급, 그리고 운영을 감독하는 동시에 보험비용을 조회할수 있는 시스템을 만들어 직원이나 기업들이 쉽게 양로보험 비용을 확인할수 있게 한다. 기업이 양로보험 비용을 거절하는 경우에 농민공들은 노동보장부에 신고할수 있다. 양로보험비용이 연체될 경우 기업은 매일 0.2%의 연체비를 추가적으로 내야 한다.

5. 각 제도의 평가

①독립형 양로보험

독립형 양로보험의 첫번째 장점은 농민공이나 기업들에게 부담 비용이 비

16) 이 생활비는 일시적으로 지급하는데 금액은 기여기간에 따라 계산된다.

교적 낮은 편이라는 점이다. 부담비용이 낮은 것은 양로보험 납부기준이 전 년도의 직원 최저 월 소득이기 때문이다. 부담금이 낮기 때문에 많은 기업 과 농민공들이 적극적으로 양로보험에 가입한다. 두번째 장점은 독립적인 양로보험이어서 다른 양로보험제도에 비하여 쉽게 관리 및 감독할수 있다는 것이다.

반면에 단점도 뚜렷하게 나타난다. 외지에서 온 농민공들이 복귀시민 자격을 얻을때 독립형 양로보험은 북경시의 직원 양로보험으로 연계되는데 문제가 생길수도 있다. 또한 양로보험 급여는 일시불 형식으로 지급되기 때문에 지속적으로 노후생활을 보장하는 기능을 충족시키지 못한다. 마지막으로 독립형 양로보험은 북경시의 직원 양로보험과 비교하여 급여가 낮다. 그래서 농민공들은 노후에 도시 직원보다 생활수준이 낮다. 다시 말하면 독립형 양로보험제도는 소득의 재분배를 할수 없어서 은퇴후에 빈부차이가 점점 커질수 있다.

②종합형 양로보험

종합형 양로보험의 제일 큰 특징은 양로보험, 의료보험, 산재보험을 포함 하고 있어서 농민공의 권익을 종합적으로 보장할수 있다. 또한 직장이 있는 농민공들의 부담금액 없이 기업이 부담금액을 모두 지불한다는 것이다. 또한 양로보험, 의료보험, 산재보험에 동일한 납부기준과 산정률이 적용되기 때문에, 보험을 운영 및 관리하는 것이 용이한 편이다. 특히 종합형 양로보험제도는 중국 생명 보험회사의 상해 지점에 위탁되어 운영되기 때문에, 양로보험 기금이 효율적으로 관리 운영될수 있다. 또한 기업이 보험 비용을 전부 부담하지만, 납부 수준이 낮아서 많은 기업들이 이 종합형 양로보험제도에 가입한다.

반면 독립형 양로보험과 같이, 종합형 양로보험도 농민공들이 도시주민으로 신분이 변화될때 도시기업직원 양로보험제도로 연계되기 어렵다. 종합형 양로보험은 상하이시 도시 직원 양로보험제도와 매우 달라서 원래 종합형 양로보험제도에 가입한 농민공은 상하이시 직원 양로보험제도로 전환하기가 어렵다. 또한 기업들이 전년도 상하이시 평균 월 소득의 60%를 기준으

로 이것의 12.5%를 부담하고, 12.5%중에서 5%는 양로보험으로 나머지 7.5%는 산재보험과 의료보험으로 지불되는데 실질적으로 이 금액이 매우 낮은 수준이다. 특히 농민공의 직업은 위험성이 높아서 산재보험과 의료보험비용이 많이 필요하기 때문에 종합형 양로보험은 3가지 보험을 통합해서 재정 적자가 나타날 가능성이 높다

③납입형 양로보험

앞의 두 양로보험제도와 비교하여 제일 큰 차이점은 납입형 양로보험제도가 농민공들이 썬썬시 시민이 될때 썬썬시 직원 양로보험제도로 연결된다는 것이다. 다시 말하면 납입형 양로보험의 경우 실질적으로 농민공들이 도시 직원과 동일한 대우를 받을수 있다. 또한 농민공과 도시직원에게 동일한 양로보험제도를 적용해서 농민공에 대한 편견을 감소시키는 효과를 가져온다. 또한 양로보험의 적용대상이 크게 확대되며 재정이 안정되어 원래 있는 음정부채¹⁷⁾와 빈통장문제¹⁸⁾에 도움이 된다.

반면에 농민공들이 도시 직원보다 월 소득 수준이 낮기 때문에 동일한 제도가 적용되면 농민공들의 재정적 부담이 크다. 기업들도 재정적 부담으로 농민공을 채용할 때 노동계약을 쓰지 않고 비정규직으로 많이 채용한다. 결과적으로 농민공의 권익이 더 침해될수 있다. 또한 제도에 의하면 15년 이상 가입해야만 노후에 급여를 받을수 있지만 , 농민공들은 이동성이 높아서 한 지역에서만 15년 이상 양로보험을 가입할수 없다. 농민공의 이동과 함께 양로보험이 이전될 때 개인계좌부분만 이전할수 있어서 많은 농민공들이 양로보험을 해약하는 문제를 초래한다. 또한 현재 농민공들 중 대부분은 젊은 사람들이기 때문에 시간이 지나서 노인 농민공들이 점점 증가할 때 새로운 문제도 발생할수 있다.

그리고 마지막으로 세가지 양로보험제도의 소득 대체율은 가입했수에 따

17) 중국양로보험제도는 개혁을 거쳐 현수현부방식에서 기금적립제로 전환한다. 음정부채는 이 도입과정에서 발생한 거액의 누적금을 새로운 제도안에서 소화해주어야 하는데서 발생하는 국가가 책임을 져야 할 부채이다.

18) 빈통장이란 계좌내에 일정한 금액이 예금되어 있다하더라도 이는 형식적이고 표현적인 수자에 불과하다. 사실 이를 현금화할수 없는 것을 말한다. 중국 사회의 저 출산율, 인구 노령화 그리고 양로보험제도를 개혁전환할 때 발생된 음정부채 문제 등의 요인으로 양로보험기금이 재정적자가 발생할 가능성이 있다. 이 문제를 해결하기 위해 일단 개인계좌에 있는 적립금을 양로금으로 충당한다.

라 지속적으로 증가하고 있다. 종합형 양로보험제도 및 독립형 양로보험제도는 대체율이 완만하게 증가하는 반면에 납입형양로보험제도는 가입 햇수가 15년 이상부터 급격하게 증가한다. 한편 종합형 양로보험제도의 납부금과 급여금액이 정해져 있기 때문에 급여 금액은 가입햇수에 따라 증가한다. 또한 독립형 양로보험제도 같은 경우 노후에 개인 계좌 및 양로보조금을 받을수 있지만 실질적으로 보면 큰 효과는 없는것으로 보인다. 그리고 납입형 양로보험제도는 15년 이상 가입하면 기초양로금을 받을 수 있으므로 대체율이 급격하게 증가한다. 따라서 납입형 양로보험제도는 나머지 제도보다 비교적 농민공의 노후 생활을 잘 보장할수 있다고 볼수 있다.

제3절 제도간의 효과성 비교

앞에서 말한바와 같이 양로보험제도는 각자의 장단점이 있다. 그러나 어떤 양로보험제도가 농민공에게 더 잘 적용될수 있는지에 대해서는 이론적으로만 평가못한다. 세가지 양로보험은 실시한지 10년이 넘었다. 여기서 세가지 양로보험제도의 실질적 효과를 비교분석하려 한다. 구체적으로 각 제도별로 급여대상의 포괄성, 급여수준의 보장성으로 구분하였다.

1.급여대상의 포괄성

이 부분에서는 세가지 제도가 실시된 기간의 적용대상의 범위와 가입률 변화추이를 비교하고자 한다.

[표4-2] 북경 독립형 양로보험 가입률 (단위: 만명)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
적용대상자수	286.9	307.6	329.8	357.3	383.4	419.7	465.1	509.2	704.5
실제가입자수	32	33.6	36.8	40.6	44.8	49.1	127.5	153.9	159.3
가입률	11.2%	11.0%	11.2%	11.4%	11.7%	11.7%	27.4%	30.2%	22.6%

출처: 北京市年国民经济和社会发展统计公报, 2002-2010

[표4-3] 상하이 종합형 양로보험 가입률 (단위: 만명)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
적용대 상자수	375	424	458	581.3	627.0	660.3	642.3	695.8	897.7
실제가 입자수	30.3	77	209.4	247.1	279	333.6	383.8	378.4	404.8
가입률	8.08%	18.2%	45.7%	42.5%	44.5%	50.5%	59.8%	54.4%	45.1%

출처: 上海统计年鉴, 2002-2010

[표4-4] 췌전 납입형 양로보험 가입률 (단위: 만명)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
적용대 상자수	607.2	627.3	635.7	645.8	649.6	649.2	648.8	649.8	798
실제가 입자수	81.8	102.2	129.9	170.8	229.1	281.6	313.6	342.7	440.3
가입률	13.5%	16.3%	20.4%	26.5%	35.3%	43.4%	48.3%	52.7%	55.2%

출처: 深圳市年国民经济和社会发展统计公报, 2002-2010

북경시 독립형 양로보험의 가입률이 상하이시 종합형 양로보험제도와 췌전 납입형 양로보험제도보다 낮게 나타난다. 종합형 양로보험은 2004년에 급격하게 증가하면서 가입률이 납입형 양로보험보다 높게 나타났다. 2009년 종합형 양로보험의 가입률이 감소하며 납입형 양로보험보다 낮게 나타난다. 또한 납입형 양로보험제도의 가입률은 지속적으로 증가하여 2010년 가입률이 가장 높게 나타난다. 따라서 세가지 제도간의 가입률을 장기적으로 비교하면 납입형 양로보험이 해당지역 농민공을 비교적 잘 더 많이 포괄하고 있다고 볼수 있다.

2.급여수준의 보장성

여기에서는 주로 세가지 양로보험제도의 수혜를 받는 사람이 생활수준을 어느 정도 보장할수 있는지에 대해 비교하고자 한다. 즉 양로보험의 소득

대체율을 비교하고자 한다. 대체율은 양로보험 체계가 지급하는 퇴직후 소득이 퇴직전 소득을 얼마나 효과적으로 대체해줄수 있는가 하는 지표이다. 구체적으로 농민공의 2010년 실제 부담금을 기준으로 5년, 10년, 15년, 20년 납부하는 농민공의 노후에 받는 급여 금액 및 대체율을 비교한다. 여기서 급여를 받는 기간은 국가 법규에 따라 170 개월로 한다. 그리고 농민공의 월 소득은 전국 농민공의 월 평균 소득 2000위안으로 가정한다. 여기서 대체율은 노후 170개월 동안 받은 양로보험 급여소득을 농민공의 월 평균 소득 2000위안으로 나눈 값이다.

[표4-5]북경시 독립형 양로보험 가입 년도수에 따른 소득 대체율 (단위: 위안)

		5년	10년	15년	20년
납부기준		960	960	960	960
월납부액	개인	76.8	76.8	76.8	76.8
	기업	182.4	182.4	182.4	182.4
기여총액	개인	4608	9216	13824	18432
	기업	10944	21888	32832	43776
급여총액		8256	15202.91	22068	28979.71
월평균 급여액		48.56	89.43	129.81	170.47
소득 대체율		2.43%	4.47%	6.49%	8.52%

[표4-6]상하이시 종합형 양로보험 가입 년도수에 따른 소득 대체율 (단위: 위안)

		5년	10년	15년	20년
납부기준		2443.35	2443.35	2443.35	2443.35
월납부액	개인	0	0	0	0
	기업	305.42	305.42	305.42	305.42
기여 총액	개인	0	0	0	0
	기업	18325.2	36650.4	54975.6	73300.8
급여총액		10262.07	20524.14	30786.21	41048.28
월 평균 급여액		60.37	120.73	181.1	241.46
소득 대체율		3.02%	6.04%	9.05%	12.07%

위안)

[표4-7] 쉼썬시 납입형 양로보험 가입 년도수에 따른 소득 대체율 (단위: 위안)

		5년	10년	15년	20년
납부기준		1838.6	1838.6	1838.6	1838.6
월납부액	개인	147.09	147.09	147.09	147.09
	기업	183.86	183.86	183.86	183.86
기여 총액	개인	8825.28	17650.56	26475.85	35301.12
	기업	12134.76	24269.52	36404.28	48539.04
급여총액		14325.28	28650.56	82083.65	109423.9
월 평균 급여액		84.27	168.53	482.85	643.67
소득 대체율		4.21%	8.43%	24.14%	32.18%

납입형 양로보험제도의 대체율이 도표를 보면 가장 높게 나타난다. 세가지 양로보험제도의 소득 대체율은 가입해수에 따라 지속적으로 증가하고 있다. 종합형 양로보험제도 및 독립형 양로보험제도는 대체율이 완만하게 증가하는 반면에 납입형 양로보험제도는 가입해수가 15년 이상부터 급격하게 증가한다. 한편 종합형 양로보험제도의 납부금과 급여금액이 정해져 있기 때문에 급여 금액은 가입해수에 따라 증가한다. 또한 독립형 양로보험제도는 노후에 개인계좌 및 양로보조금을 받을수 있지만 실재는 큰 효과를 보지 못하는 것으로 보인다. 그리고 납입형 양로보험제도는 15년이상 가입하면 기초양로금을 받을수 있으므로 대체율이 급격하게 증가한다. 따라서 납입형 양호보험제도는 기타 두가지 제도보다 농민공의 노후생활을 비교적 잘 보장해줄수 있다고 본다. 특히 15년이상 가입하는 경우를 보면 차이를 알수 있다.

제5장 결론

제1절 결론

농민공들은 중국의 경제 발전, 도시화, 그리고 공업화에 커다란 공헌을 하였다. 특히 개혁개방이후 도시로 진출하고 노동하는 농민공들이 급격하게 증가해서 중국의 경제 발전 특히 도시 발전에 공헌을 하였다. 그러나 농민공들의 근로환경은 별로 좋지 않다. 대부분 농민공들이 도시에서 1,2 산업에 종사하여 근무 시간이 너무 길음에도 불구하고 소득은 낮은 편이다. 또한 직종 특성때문에 위험성이 높지만 사회보험 가입률이 매우 낮게 나타난다. 심지어 일부 고용주는 최대한의 이익을 위해서 비정규직 농민공을 많이 채용한다. 농민공들은 사회보험을 다른 사람들보 더 필요로 한다. 특히 양로보험은 은퇴후 노동능력이 없어도 생활을 보장하는데 기여한다. 그러나 실제로 양로보험 가입률이 낮게 나타날뿐만아니라 해약하는 경우가 점점 많아 지고 있다.

중국 양로보험의 발전과정을 보면 처음 양로보험제도를 도입할때 적용대상은 공무원 및 국가의 대 기업 직원이었다. 시간이 지나면서 범위가 점점 확대되고 있다. 현재의 거의 대부분의 도시기업 직원에게 적용된다.

양로보험제도 개혁에 있어서 중국정부는 단지 개혁의 방향을 제시할뿐, 구체적인 방안과 실천은 개별 성 지방정부에게 주어진다. 이로하여 각 지방정부의 선택에 따라 다양한 형태의 양로보험체계가 나타났다. 지역마다 기업의 양로보험금 납부비율 규정도 천차만별이고 월 평균 양로금의 지급수준과 임금에서 양로금이 차지하는 비율도 차이가 난다. 그래서 양로보험은 지역간 이전이 거의 불가능하다고 볼수있다. 그러나 농민은 중국 경제발전과정 중 새롭게 생성된 집단이어서, 원래 실시하고 있는 양로보험제도를 적용할수 없었다. 농민공의 유동성이 높아서 한 지역에서만 오래동안 노동하기가 거의 불가능하다. 그러나 현재 실시하고 있는 도시기업 직원 양로보험제

도는 15년 이상 가입해야만 노후에 양로보험 급여를 받을수 있다. 한편 농민공들의 지역간 이동성이 너무 커서 한 지역에서 15년이상 양로보험을 가입하는 것이 거의 불가능하다. 이로 인해 농민공들이 양로보험을 해약할수 밖에 없다. 해약할 때 개인이 납입한 부분을 환급받을수 있기 때문에 양로보험을 해약하는 사람이 점점 증가하고 있다.

농민공들은 다른 사람들보다 양로보험이 더 필요한데 양로보험제도가 농민공을 잘 적용되지 않아서 농민공들이 어쩔수 없이 양로보험을 해약할 수 밖에 없는 상황이 발생한다. 중국 정부는 농민공의 양로보험 문제를 해결하기 위하여 일부 대도시에서 농민공을 위해서 노력해 왔다. 그 중 대표적인 제도는 세가지로 첫째, 북경시를 대표로하는 독립형 양로보험제도, 둘째, 상하이시를 대표로 하는 종합형 양로보험제도, 셋째, 광둥성 및 쑨쑨시를 대표로 하는 납입형 양로보험제도를 꼽을수 있다. 세가지 양로보험이 있는데 어떤 제도가 농민공의 권익을 더 잘 보장할수 있는지에 대해 구체적으로 제도 및 효과성 분석을 통하여 검토했다. 그리고 세가지 유형의 농민공 양로보험의 대표도시 9개의 농민공 양로보험의 가입률 통계비교를 통하여 세가지 유형의 좋고 나쁨을 분석하였다.

먼저 Gilbert&Terrell의 사회복지정책 분석틀을 이용하여 세가지 양로보험제도에 대한 비교분석을 실시했다. 구체적으로 대상체계, 급여체계, 전달체계, 재원체계 4가지 측면을 분석했다. 결과적으로 보면 세가지 양로보험은 각자의 장단점이 있다.

독립형 양로보험제도는 기업이나 농민공의 부담금이 낮고 관리 및 감독이 쉽다, 반면에 재분배 기능이 없고 도시화에 부정적인 영향 및 일시불로 지급된다는 점이 단점이다. 종합형 양로보험제도는 농민공의 부담금이 없고 다른 보험을 같이 포함하고 위탁운영 하는점이 장점이고 단점은 재정 적자 및 도시화에 부정적인 영향이 있다는 것이다. 납입형 양로보험제도는 도시화를 가속시키고 양로보험 범위 확대가 장점이고 단점은 부담금이 많고 기여기간이 15년이라 길다는것이다.

농민공은 중국 경제발전 과정중 새롭게 생성된 집단으로서 중국의 도시

화와 공업화의 진행에 따라 농민공은 도시 주민으로 신분을 전환할것이다. 여기에 비추어보면 납입형 양로보험제도는 농민공들이 도시 기업 직원들과 동일하게 적용되어서 도시화에 긍정적인 영향을 미친다.

이번 연구에서는 세가지 양로보험제도가 실시한지 거의 10년이 다 되어서 실제적으로 가입률 및 급여 대체율로 비교분석을 실시하였다. 가입률 분석결과, 독립형 양로보험의 가입률이 다른 두가지 양로보험제도보다 낮게 나타난다. 종합형 양로보험은 2004년에 급격하게 가입률이 증가하면서 가입률이 납입형 양로보험보다 높아졌다. 그러나 2009년 종합형 양로보험의 가입률은 감소하여 납입형 양로보험보다 낮게 나타난다. 또한 납입형 양로보험제도의 가입률은 완만하게 지속적으로 증가하는데 2011년 가입률이 제일 높다. 세가지 제도 가입률을 장기적으로 비교하면 납입형 양로보험이 더 많은 농민공을 포괄하고 있다고 볼수 있다.

한편 급여 대체율 분석결과 납입형 양로보험제도의 급여 대체율이 다른 두가지 양로보험제도보다 훨씬 더 높다. 특히 15년 이상 가입하는 경우 대체율이 급격하게 증가한다. 장기적으로 보면 납입형 양로보험제도가 농민공의 권익을 제일 잘 보장할 수 있다는 결론을 내릴수 있다.

제2절 시사점

독립형 양로보험제도, 종합형 양로보험제도, 납입형 양로보험제도를 비교해보면 납입형 양로보험제도가 상대적으로 농민공에게 유리하다는 결론을 낼수 있다. 그러나 납입형의 양로보험제도도 그만의 문제점이 많다. 몇가지 개선방안을 제시한다면 아래와 같다.

첫째, 농민공의 양로보험제도 입법화가 필요하다. 농민공 양로보험제도에 관한 부분을 입법화 하는 것이 매우 중요하다. 현재 실시하고 있는 농민공의 양로보험제도는 대부분 정부 및 행정기관의 정책문서와 조례에 의하여 이루어졌기 때문에 농민공의 양로보험제도에 대한 법제의 토대가 미약하며 법률보장 기능이 약하게 나타난다. 농민공이 양로보험 혜택을 받는 것은 그

들의 기본권리이자 법으로부터 보호받아야 하는 것이다. 이에 지난 중국공산당 제18차 당대표대회에서도 중앙간부들도 농민공의 권익문제에 대한 토론을 열렬히 벌였고 그에 상응한 몇가지 법률, 법규가 세워졌다.

둘째, 호적제도에 대한 개혁이 필요하다. 호적제도는 1958년부터 시작해 왔는데 이는 도시와 농촌을 이원화시켜 놓았다. 농민공이 양로보험혜택을 받을 때 도시기업직원들과 차이가 나타나는 중요한 원인중 하나가 호적제도이다. 또한 호적제도는 중국 도시화 진행중에 부정적인 영향도 미친다.

셋째, 농민공 양로보험의 범위확대가 필요하다. 농민공 양로보험의 가입률을 분석할 때 아직은 낮은 수준으로 나타났다. 적용대상도 기업과 정식계약을 체결한 농민공만 포함된다. 현실적으로는 비정규직과 임시직 농민공들의 경우가 상당히 많다. 따라서 이러한 농민공들의 양로보험에 가입할수 있도록 하는 조치가 필요하다.

넷째, 양로보험제도체계에서 농민공에 대한 보조금 지급이 필요하다. 개인 소득은 양로보험 부담금 및 급여금액과 관련된다. 농민공들은 원래 소득이 낮는데 도시 기업직원과 동일한 보험산정률을 적용하면 농민공들에게는 아주 큰 부담으로 된다. 다시 말해 농민공들과 도시 기업직원간의 소득 차이가 점점 커져 빈부양극화도 심해질수 있다. 더 나아가서 중국의 정치 및 경제 환경에도 부정적인 영향을 준다. 마지막으로 또 정부의 양로보험금 사용에 대한 감독도 필요하다.

본 연구에서 도시별 노민공대상으로 한 양로보험 기금,수준,현황에 관한 정보자료를 얻지 못하여 농민공 양로보험의 전면적인 분석에 제한이 있다. 또한 소득 대체율 계산과 9개도시 가입률 영향요소분석에서 물가 상승 및 은행 이자율 그리고 각 도시간의 기타 세부차이를 고려하지 않았다. 하여 이러한 문제점은 금후 연구에서 보완되어야 할 것이다.

참고문헌

<한글 논문>

곡영흔. 중국 농민공 양로보험제도의 비교연구. 2012. 한림대학교 석사학위
논문

유수. 중국 농촌양로보험 가입에 영향을 미치는 요인분석. 2013. 석사학위논
문

이인재, 권문일, 김진구, 류진석. 2006. [사회보장론]. 나남출판.

종원. 중국농민공연금제도의 변화. 2011. 성균관대학교 석사학위논문

최금해. 2008. [중국의 사회보장]. 나눔의 집

현외성. 2003. [사회복지정책강론]. 양서원.

<중국어 논문 및 사이트>

[北京统计年鉴] (2002-2011) 中国统计出版社

单廷民. 2011. “浅谈农民工产生的原因和前景”. [决策探索]. 2011(4):37

冯俏彬, 才进. 2010. “我国农民工养老保险制度的地区差异及其财政影响-
以农民工输入输出地为例”. [财贸经济] (3)

郭平稳. 2010. “农民工养老保险转移接续 10 问答”. [农民文摘](2)

郭强. 2009. [中国社会救助报告]. 中国时代经济出版社

国务院研究室课题组. 2006. [中国农民工调研报告]. 中国言宝出版社

国务院研究室课题组. 2006. [中国农民工调研报告]. 中国言宝出版社

国家统计局农村司. 2010. “2009农民工监测调查报告”

黄晓燕. 2007. “农民工城市社会融入问题及其社会政策思考”.

南开大学社会工作与社会政策系

- 冀维斌.2006.“中国农民工社会养老保险制度研究”.国家行政学院政治学教研
部出版社
- 李晓云.2008.“农民工养老保险模式比较分析--以北京,深圳,杭州,重庆为
例”[当代经济](5): 26-28.
- 李朝晖.2010.“‘短暂返乡型’与‘永久返乡型’农民工养老保险方案设计”.[经济问
题探索](3)
- [上海统计年鉴](2002-2011) 中国统计出版社
- 上海市人力资源社会保障网(<http://www.12333sh.gov.cn/>)
- 深圳市人力资源社会保障网(<http://www.szhrss.gov.cn/>)
- [深圳市国民经济和社会发展统计公报](2002-2011)
- “新生代农民工的主要特点和利益需求”.2011.[国务院发展研究中心调查研究
报告]
- 杨立雄. 2009. [养老保险案例].中国劳动社会保障出版社
- 赵曼, 刘鑫宏. 2010. [农民工就业与社会保障研究].
中国劳动社会保障出版社
- 赵坤.2010.“农民工养老保险转移接续能势与政策效果评估”.[改革].
(5):77-84
- 郑成功. 2002.[中国社会保障制度变迁与评估]. 中国人民大学出版社.
- 郑风田. 2011. “民工荒的深层原因是农民工市民化滞后”. 凤凰财经网
- 中华人民共和国人力资源与社会保障部(<http://www.mohrss.gov.cn/>)
- 中华人民共和国民政部(<http://www.mca.gov.cn/>)
- 中华人民共和国劳动和社会保障部(<http://www.molss.gov.cn/>)
- 中华人民共和国国家统计局(<http://www.stats.gov.cn/>)
- 周涛.“农民工社会养老保险政策的比较分析”. 2003. 硕士论文

<영어 논문>

Neil Gilbert&Paul Terrell. 2005. *[Dimensions of Social Welfare Policy]* Pearson Education

Harris and Todaro. 1970. *Migration, Unemployment &Development: A Two-Sector Analysis*

Abstract

A Comparative Analysis of the Pension Insurance of Migrant Workers in China

Li Songlin
The Graduate School of Public Administration
Master of Public Administration
Seoul National University

In 1980s', the migrant labors began to flood into towns continually until now. The number of the migrant labors amounts to eighty million and will increase continuously. The average age of the migrant labors is thirty years old, so they have a long time to accumulate funds provided for aged. The average wage of migrant labors is 1500 Yuan, so they have the capacities to afford the fees for the old age insurance. Most part of the migrant labors has a steady job, except only fifteen percent of them. Eighty percent of the migrant labors graduated from junior middle school, they are elitists of the country. Therefore, it is possible to bring the migrant labors into the social old age insurance system. In addition, it is necessary to do this because ninety percent of migrant labors would not go back to their hometown, so their land in country cannot provide for their old age insurance funds.

There are two kinds of policies of the migrant labors' old age insurance. The first kind is to bring the migrant labors into the urban workers' social old age insurance system, just as the policies issued by the central government. Beijing, Shenzhen, Nanjing, Tianjin and Guangdong. There are some sameness and difference into the first kind of polices, and there are some means disadvantaged to the migrant labors into them too, such as charging based on the minimum wage, putting out individual accounts before retired, remaining social pooling

funds of the migrant labors by all means. The secon kind is to provide integrated insurance that includes aged allowances, just as the polices issued by Shanghai and Chengdu. This kind of policy adopts the method that hooks benefit to fees, and it doesn't have the characters of insurance and mutual benefit. Therefore, this kind of policy is not old age insurance in a strict sense and cannot become the leading policy of pension support system for the migrant labors'. But it is an remarkable exploring.

Based on some relevant theories, the thesis stresses on the first king of policy, analyzes some problem of the first kind of policy and come to some conclusions: it is unreasonable to charge based on the munimum wage, to put out individual accounts before retiring an remain social pooling funds of the migrant labors by all means. For the migrant labors, the social pooling funds are their right and interests but not the benefactions from the enterprises. Finally, the thesis points out some methods to resolve the problems mentioned above.

Keywords: migrant labor, old age insurance, individual accout, social pooling fund

Student Number: 2012-22738